

Kainuulaiset kuntapäättäjät kuntalaisilta saadun tiedon tulkkeina

Tapaustutkimus Kainuun asiakaslähtöisestä lähipalveluiden kehittämisestä

Erno Heikkinen

Pro gradu -tutkielma

Kunta- ja aluejohtaminen

Lokakuu 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä: Erno Heikkinen

Tutkielman nimi: Kainuulaiset kuntapäätäjät kuntalaisilta saadun tiedon tulkkeina - Tapaustutkimus Kainuun asiakaslähtöisestä lähipalveluiden kehittämisestä

Pro gradu -tutkielma: 93 sivua + 1 liite

Ohjaajat: Arto Haveri, kunnallispolitiikan professori, Tampereen yliopisto
Tuula Jäppinen, innovaatio-asiantuntija, Suomen Kuntaliitto

Aika: Lokakuu 2016

Toimeksiantaja: Suomen Kuntaliitto

Asiasanat: asiakaslähtöisyys, osallisuus, tietojohtaminen, kunnallishallinto

Pro gradu -tutkielma käsittelee asiakaslähtöisin menetelmin kerätyn kuntalaisinformaation hyödyntämistä kunnallisissa päätöksentekoprosesseissa. Kuntalaisten osallistaminen ja kuntalaisilta kerätyn informaation hyödyntäminen palvelukehittämisessä on kehittynyt parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Kehityksen on mahdollistanut uusi julkisen hallinnon malli, jossa ollaan erityisen kiinnostuneita nimenomaan julkisen ja yksityisen toiminnan rajapinnoista. Näitä rajapintoja muodostavat myös kuntalaiset yhdessä kuntaorganisaation kanssa. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitellään kuntalaisen muuttunut asema osana kunnallishallintoa eri aikakausilla. Lisäksi kuntalaisen asemaa tarkastellaan osallisuuden näkökulmasta sitoen se tiedolla johtamisen tematiikkaan.

Tutkimus on tapaustutkimus, jossa esimerkkitapauksena toimii Kainuun kuntien, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Suomen Kuntaliiton, SOSTE ry:n ja Tampereen yliopiston vuosina 2014–2016 Kainuun asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen, joka koostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäinen vaihe on koostunut Kainuun palveluluotain -prosessista ja toinen osa Arjen pelastajat -konseptista, joka on muotoutunut osana Kainuun palveluluotain -prosessia. Projektissa keskeistä on ollut hyödyntää kuntalaisilta erilaisin palvelumuotoilumenetelmin kerättyä tietoa uuden palvelun kehittämiseksi valitulle kohderyhmälle. Arjen pelastajat -konseptissa uutta palvelua on pyritty kehittämään nimenomaan nuorten ja ikäihmisten välisen kohtaamisen parantamiseksi. Tutkimuksen haastatteluaineisto koostuu yhdeksästä puolistrukturoidusta haastattelusta, jotka on toteutettu Kainuun kunnissa ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä hankkeissa mukana olleille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että Kainuun palveluluotain -prosessi nähtiin tärkeänä erityisesti kuntaorganisaatioiden ja kuntalaisten, mutta myös kuntaorganisaatioiden ja muiden julkisten toimijoiden väliseksi uudenlaiseksi toimintatavaksi, jonka tarkoituksena on ollut kehittää kuntalaisten näkemysten mukaan uudenlaisia palveluja. Kuntalaisilta kerätyistä tiedoista on kehitetty Arjen pelastajat -konsepti, joka nähtiin tervetulleena työkaluna nuoren ja ikäihmisen vuorovaikutuksen lisäämiseksi, jolloin niin nuoret kuin ikäihmisetkin hyötyvät toistensa taidoista ja kertyneestä elämäntuntemuksesta. Tutkimustuloksista välittyy tiedon käsittelemisen ja sen varastoinnin haasteellisuus, jotta tiedon osia voitaisiin käyttää myös myöhemmin esimerkiksi päätöksenteon tukena, kun taas Arjen pelastajissa lopputuotos on ollut tutkimuksen perusteella tärkeämpi kuin kuntalaisilta kerätty tietomassa. Haastattelujen perusteella demokratian kuva on muuttumassa ja kuntalaisten vaikuttaminen kunnan asioihin vain äänestämällä koetaan liian suppeana mahdollisuutena, jolloin osallisuutta tukevat hankkeet ja projektit tulevat olemaan tulevaisuudessa entistä merkityksellisempiä.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA	3
1.2 TUTKIMUKSEN LUONNE JA MERKITYS	4
1.3 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA KESKEISET RAJAUKSET	5
1.4 TUTKIMUKSEN RAKENNE	8
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	10
2.1 HALLINTOMALLIEN TEORIAA KUNTALAISEN NÄKÖKULMASTA	11
2.1.1 Ensimmäinen askel: perinteinen hallintomalli	11
2.1.2 Toinen askel: uusi julkinen johtaminen	12
2.1.3 Kolmas askel: julkisen hallinnan malli	13
2.1.4 Kuntalainen osana hallintoa	14
2.2 OSALLISUUS JA ASIAKSLÄHTÖISYYS KUNNALLISHALLINNOSSA	18
2.2.1 Demokratian uudet muodot.....	20
2.2.2 Osallisuuden ja asiakslähtöisyyden kritiikki.....	25
2.3 TIETOJOHTAMINEN	27
2.3.1 Tietojohtamisen tutkimus.....	27
2.3.2 Tieto	29
2.3.3 Tietojohtamisen merkitys kunnallisessa päätöksenteossa	30
2.4 TEOREETTISESTA VIITEKEHYKSESTÄ KOHTI EMPIRIAA.....	33
3 ASIAKSLÄHTÖINEN LÄHIPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN KAINUUSSA	35
3.1 KAINUUN PALVELULUOTAIN -PROSESSI.....	36
3.2 ARJEN PELASTAJAT -KONSEPTI.....	43
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	46
4.1 TUTKIMUSOTE	46
4.2 INTENSIIVINEN SELITTÄVÄ TAPAUSTUTKIMUS	47
4.3 HAASTATTELUAINEISTON KERÄÄMINEN KAINUUSSA	48
4.4. AINEISTON ANALYYSI.....	50
4.5 TUTKIMUKSEN VALIDITEETTI JA RELIABILITEETTI	53
5 KAINUULAISET PÄÄTTÄJÄT KUNTALAISILTA SAADUN TIEDON TULKKEINA.....	55

5.1 ARJEN PELASTAJIEN MERKITYS.....	56
5.1.1 Arjen pelastajien merkitys ikäihmisille ja nuorille	57
5.1.2 Arjen pelastajien merkitys organisaation toiminnalle.....	59
5.2 KAINUUN PALVELULUOTAIN -PROSESSIN MERKITYS PÄÄTÖKSENTEOSSA.....	62
5.2.1 Asiakaslähtöisen lähipalvelukehittämisprojektin näkyvyys päätöksentekoprosessissa ...	62
5.2.2. Esittelijän vastuu.....	65
5.2.3 Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyys resurssikysymys	66
5.3 ARJEN PELASTAJIEN MERKITYS ASIAKASLÄHTÖISYYDEN MUOTONA	68
5.3.1 Asiakaslähtöinen projekti kuntalaisen uutena toimintatapana	68
5.3.2.Demokratian muuttuva kuva.....	72
5.3.3 Päätösten piiloutuminen	76
6 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	78
6.1 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET	78
6.1.1 Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyys	78
6.1.2 Kuntalaisilta kerätyn tiedon merkityksellisyys	80
6.2 POHDINTA	81
6.3 MERKITYS TIEDEYHTEISÖLLE JA SUHDE AIKAISEMPIIN TUTKIMUKSIIN	83
6.4 JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSIA	84
6.5 POHDINNAN YHTEENVETO.....	85
LÄHTEET	88
LIITTEET	94

1 JOHDANTO

Asiakaslähtöisyys, käyttäjälähtöisyys, ihmislähtöisyys, kuntalaislähtöisyys, kansalaiskunta, verkostot, projektit, demokratia, palvelujen vaikuttavuus, palvelujen tehokkuus, tietojohtaminen... Tämän hetken kunnallishallinnon muutisanojen lista on pitkä. Kuntalaisen rooli osana kunnallishallintoa on kokenut viime vuosikymmeninä voimakkaita muutoksia niin hallintomallien, kuin lainsäädännönkin näkökulmasta. Nykypäivänä kuntalainen ei ole enää alamainen, kuten aiempina vuosikymmeninä saatettiin vielä ajatella. Sen sijaan kuntalainen on kehittynyt kunnan julkisia palveluja käyttävästä asiakkaasta yhä enemmän aktiiviseksi toimijaksi, omien palvelujensa asiantuntijaksi.

Pro gradu -tutkielmani aiheena on kuntalaisilta kerättyjen tietojen hyödyntäminen ja merkityksellisyys kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Kiinnostus aihetta kohtaan heräsi osallistuessani syyskuussa 2014 Tampereen yliopiston kunta- ja aluejohtamisen opintosuunnan syventävälle kurssille, jossa osallistuimme Kuntaliiton Vaikuttavat lähipalvelut -projektin osana toteutettavaan Kuntaliiton, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ja Tampereen yliopiston yhteiseen Kainuun palveluluotain -prosessiin. Kurssiin kuului vierailu Kainuuseen, jossa osallistuin Ristijärven ja Sotkamon kuntalaisten budjetoinnin työkaluja ja palvelutarjontaa käsitteleviin työpajoihin. Tässä tutkimuksessa keskitytään asiakaslähtöiseen lähipalveluiden kehittäminen -prosessiin, johon kuuluvat Kainuun palveluluotain -prosessi sekä projektin tuotoksena syksyllä 2015 syntyneeseen Arjen pelastajat -konsepti. Asiakaslähtöisten palveluiden kehittämisprojektissa on ollut tarkoituksena kerätä erilaisin työpajoin ja asukkaiden itsenäisten tehtävien kautta tietoa siitä, miten Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ovat kokeneet järjestetyt palvelut, miten palveluita voitaisiin kehittää myös tulevaisuudessa ja mitkä palvelut asiakkaat ovat kokeneet tärkeiksi. Kerätyistä tiedoista on kehitetty erilaisia palvelukonsepteja, joilla on pyritty vastaamaan kuntalaisten palvelutarpeeseen.

Kunta tarjoaa kuntalaiselle erilaisia mahdollisuuksia hyödyntää omaa asiantuntijarooliaan muun muassa kunnan toiminnan, palvelutarjonnan ja aivan uusienkin palvelukonseptien kehittämisessä. Roolin kehittyminen on ollut mahdollista useasta eri syystä. Esimerkiksi nykyinen kuntalaki (410/2015, § 22) takaa kuntalaisille monipuolisemmin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia,

mutta toisaalta myös kuntalaiset vaikuttavat vaativan näitä mahdollisuuksia oma-aloitteisesti aiempaa paremmin. Lisäksi mm. hallitusohjelmat sitouttavat kuntia edellä mainittujen mahdollisuuksien edistämiseen erilaisten kehittämishankkeiden avulla.

Kuntien toimintakentän muutoksen myötä vanhat tavat enää toimi. Tyypillistä oli, että kunnat toteuttivat pelkästään lakisääteiset velvoitteensa, kun taas nykyisin luottamushenkilö- ja viranhaltijakoneiston on kyettävä mahdollistamaan kuntalaisten osallisuus huomattavasti lakisääteisiä velvoitteita

laajemmin. Päätöksentekovastuu on edelleen demokraattisin perustein valitulla kunnanvaltuustolla, kunnanhallituksella, lautakunnilla tai mahdollisesti erikseen delegoituna viranhaltijoilla, mutta se miten päätöksiä tehdään, ja mistä näkökulmasta palveluja kehitetään, onkin tällä hetkellä erityisen kiinnostavaa kuntalaisten roolin muututtua yhä tärkeämmäksi osaksi kunnallista päätöksentekoprosessia.

Kuntien julkisten palvelujen järjestämisessä ja kehittämisessä korostetaan jatkuvasti enemmän uusien palvelumallien asiakas- ja käyttäjälähtöistä näkökulmaa. Kuntien sitoutuminen edellä mainittuihin näkökulmiin johtuu osittain vuoden 2015 kuntalain mukaisista lakipykälistä, mutta vahvana vaikuttajana toimivat myös monien kuntien omat strategiat, jotka ovat ottaneet asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden laajemmin huomioon. Myös tutkimuskirjallisuudessa on käsitelty asiakas- ja käyttäjälähtöisyyttä julkisella sektorilla, josta erinomaisena esimerkkinä toimii Tuula Jäppisen (2011, 95) väitöskirjan *”Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta”* esittelemä polku kohti asiakas- ja käyttäjälähtöisempää julkisten organisaatioiden mallia. Vuonna 2007 käynnistettiin Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hanke, jonka loppuraportissa esiteltiin erilaisia keinoja käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kehittämiseksi ja yhteistyön lisäämiseksi läpi hallinnonrajojen. Kyseisen hankkeen toinen tavoite oli edistää kuntien palvelutoimintaa. (Parhaat palvelukäytännöt -hanke 2007.) Vuonna 2008 julkistettiin Vanhasen II:n hallituksen *”Kansallinen innovaatiostrategia”*, jossa yksi valtioneuvoston keskeisistä kehittämislinjauksista korosti erityisesti käyttäjälähtöisyyden merkitystä. Selonteon mukaan vahva käyttäjälähtöisyys vahvistaa julkisen sektorin uudistumista asiakkaiden, käyttäjien ja kansalaisten tarpeiden pohjalta. (Kansallinen innovaatiostrategia, 2008.)

1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA

Asiakas- ja käyttäjälähtöisyyteen liittyviä tutkimuksia ja opinnäytteitä on hallintotieteen alalla tehty vuosien mittaan useita (ks. Jäppinen 2011; Keisanen 2011; Terävä 2012; Liski 2013). Myös opasmaisia teoksia ovat tehneet muun muassa Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen ja Suokas (2011) sekä Jyrämä ja Mattelmäki (2015). Sen sijaan päätöksentekovaiheen tutkimuksia on tehty vähemmän. Kuitenkin esimerkiksi Tuula Jäppinen on ottanut myös päätöksenteon aspektin huomioon kahdessa tutkimuksessaan *"Citizen participation as a systematic development tool in renewing social and healthcare services - a Case Study in the Public Service Context"* (2015) sekä *"Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta"* -tutkimuksessa (2011) käsitellään muiden teemojen ohella hyvin tarkasti myös päätöksentekovaihetta asiakas- ja käyttäjälähtöisissä projekteissa. Myös Jäppinen ja Nieminen ovat käsitelleet samaa teemaa Kuntaliiton julkaisussa: *"Asiakaslähtöisyys päätöksenteossa"* (2015b), jossa pureudutaan päätöksentekoprosessiin aina valmisteluvaiheesta täytäntöönpanovaiheeseen. Lisäksi Terävä (2012, 73–77) käsittelee asiakkaiden ideoiden hyödyntämistä, mutta erona tähän pro gradu-tutkielmaan Terävän pro gradu -tutkielmassa kysymyslomakkeeseen vastanneet ovat olleet hoitohenkilökuntaa - eivät poliittisia luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita. Myös aineistonkeruutapa poikkeaa tämän pro gradu -tutkielman aineistonkeruusta, sillä tässä tutkielmassa aineisto kerättiin kyselyiden sijaan haastatteluin.

Kuntalaisen roolia ja tietojohdantamista on pohtinut tarkemmin samassa kontekstissa Bäcklund (2007) väitöskirjassaan *"Tietämisen politiikka - Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa"*. Väitöskirjassa kerätty aineisto käsittelee kuntalaisten osallistumista hyvin monipuolisesti aina kuulemistilaisuuksista erilaisiin projekteihin. Samaisessa teoksessa on tutkittu myös sitä, mitä osallistumisen kautta saadulle informaatiolle tapahtuu ja miten saatuja näkökulmia hyödynnetään päätöksenteossa. Bäcklund on tutkimuksessaan ollut kiinnostunut nimenomaan kuntalaisten tuottamasta tiedosta kuntakontekstissa. Tämä väitöskirja vaikuttaakin olleen ensimmäisiä tutkimuksia juuri tästä näkökulmasta kuntakenttään liittyen.

Tämä pro gradu -tutkielma täydentää omalta osaltaan jo olemassa olevaa tutkimustietoa käsittelemällä kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödyntämistä tutkimalla kuntien asiakas- ja käyttäjälähtöisten projektien päätöksenteon sekä implementoinnin vaiheita tietojohdamisen viitekehyksessä. Tutkielma käsittelee aihetta hieman eri näkökulmista kuin aiemmin on tehty, liittäen kaksi tämän hetken trendiä, osallisuuden ja tietojohdamisen toisiinsa.

1.2 TUTKIMUKSEN LUONNE JA MERKITYS

Pro gradu -tutkielmani tieteellinen relevanssi perustuu palvelumuotoilun ja osallistavuuden kasvavissa määrin toteutettaviin tutkimuksiin. Käytännöllinen relevanssi perustuu samoihin teemoihin kuin tieteellinenkin relevanssi. Asiakas- ja käyttäjälähtöiset projektit tulevat todennäköisesti lisääntymään entisestään yhä rajallisempien resurssien ja kasvavan palvelujen käyttöasteen vuoksi. Käyttöasteen kasvua selittäviä tekijöitä ovat mm. väestön ikääntyminen, huoltosuhteen heikkeneminen ja kunta-alan henkilöstömäärän väheneminen. Kuntalaisia osallistavat projektit ja hankkeet lienevätkin yksi keino mahdollisimman tehokkaisiin, vaikuttaviin ja taloudellisiin palveluihin. Kuntalaiset muodostavat tiedonkeruun yhteydessä tärkeän tietolähteen, jonka avulla voidaan selvittää mitä palveluja haluttaisiin kehitettävän tai lisättävän. Toiveiden kaivo voi olla loputon, mutta päätöksentekovastuu olemassa olevien resurssien käytöstä on kuitenkin edelleen poliittis-hallinnollisella koneistolla, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen kuntalaisten kehittämisideat ja käytettävissä olevat resurssit.

Näitä päätöksiä tehdessään kunnallishallinnon päätöksentekijät tarvitsevat mahdollisimman laajan tietopohjan. Mahdollisimman laaja tietämys jo tehdyistä tai käynnissä olevista hankkeista voi mahdollistaa alkavien projektien kehittymisen yhä vaikuttavammiksi ja tehokkaammiksi asiakas- ja käyttäjälähtöisyyteen perustuviksi yhteiskehittämishankkeiksi. Todennäköistä on, että toteuttavat tahot, kunnat ja kuntayhtymät, ovat kiinnostuneita myös tulosten hyödyntämiseen ja päätöksentekovaiheeseen keskittyvästä tutkimuksesta. Toinen näkökulma, josta kunta- ja aluejohtamisen sekä

kunnallistieteiden viitekehyksessä ollaan kiinnostuneita, liittyy johtamiseen ja johtamisen tehostamiseen. Tämä taas nivoutuu resurssien tehokkaaseen käyttöön. Kun kunnat osallistuvat hankkeisiin, niiltä vaaditaan tehokkuutta, mutta myös todennettavissa olevia hyötyjä, joita tämän kaltaiset tutkimukset toivon mukaan edesauttavat entisestään.

Pro gradu -tutkielman yhteistyökumppaneina toimivat Suomen Kuntaliitto ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Kuntaliitto on ollut aktiivisesti mukana kehittämässä kuntien asiakas- ja käyttäjälähtöisyyttä valtakunnallisella tasolla. Pro gradun yhteistyökumppanina Kuntaliiton rooliin on sisältynyt haastateltavien valinnan tukemista sekä kysymysrungon kohdentamista siten, että tutkielma tukee mahdollisimman hyvin myös toimeksiantajan intressejä ja lisää heidän tietopääomaansa. Kuntaliiton asiantuntemus auttaa kohdentamaan tutkielman suuntaviivoja siten, että tutkimustuloksista olisi hyötyä paitsi tulevaisuuden projekteihin, myös toteuttavien tahojen asiakas- ja käyttäjälähtöisten projektien suunnitteluun ja niistä kerättyjen tulosten sitomiseen päätöksentekoon. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä on puolestaan ollut kiinnostunut siitä, miten asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittämisprojekti ja sen välitulokset ovat näyttäytyneet päätöksenteossa ja onko kerättyjä tietoja pystytty hyödyntämään kunnissa. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä on ollut mukana tässä tutkielmassa auttaen haastateltavien valinnassa ja tarjoten tilat haastatteluille yhdessä Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään kuuluvien kuntien kanssa.

1.3 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA KESKEISET RAJAUKSET

Tulen etsimään pro gradu -tutkielmassani vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Miten kuntalaisilta kerättyä tietoa hyödynnetään kunnallisessa päätöksentekoprosessissa?
- 2) Miten kainuulaiset kuntapäätäjät kokevat kuntalaisilta kerätyn tiedon merkityksellisyyden?

Pro gradu -tutkielmani tarkastelee asiakaslähtöisyyttä ja kuntalaisten osallisuutta paikallishallinnon näkökulmasta. Asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta tutkittaessa olisi mielenkiintoista pureutua myös monituottajamalliin ja sen mahdollisuuksiin, esimerkiksi kolmannen sektorin rooliin, mutta sen vaatiessa jo huomattavasti laajempaa tutkimusta on kyseinen teema rajattu tämän pro gradu -tutkielman ulkopuolelle.

Toinen raja on tehty haastateltavia valittaessa ja aineistoa kerätessä. Tutkielman on haluttu kohdistuvan selvästi nimenomaan päätöksentekonäkökulmaan, minkä vuoksi aineisto on kerätty haastattelemalla kunnan luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, jättäen Arjen pelastajat -konseptin toteuttavan tahon eli kolmannen sektorin pois haastateltavista. Samasta syystä myös kuntalaiset on rajattu haastateltavien ulkopuolelle. Sen sijaan haastateltavat kuntapäättäjät käsittävät dualistisen johtamismallin mukaisesti sekä luottamushenkilöt että viranhaltijat. Vaikka tapausesimerkin hanketta onkin koordinoitu Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän toimesta, tutkielmassa keskitytään nimenomaan paikallishallinnon päätöksentekoon aluehallinnollisen päätöksenteon sijasta. Raja on luonnollista, sillä kunnat itse toteuttavat erilaisia hankkeista syntyviä palvelukonsepteja.

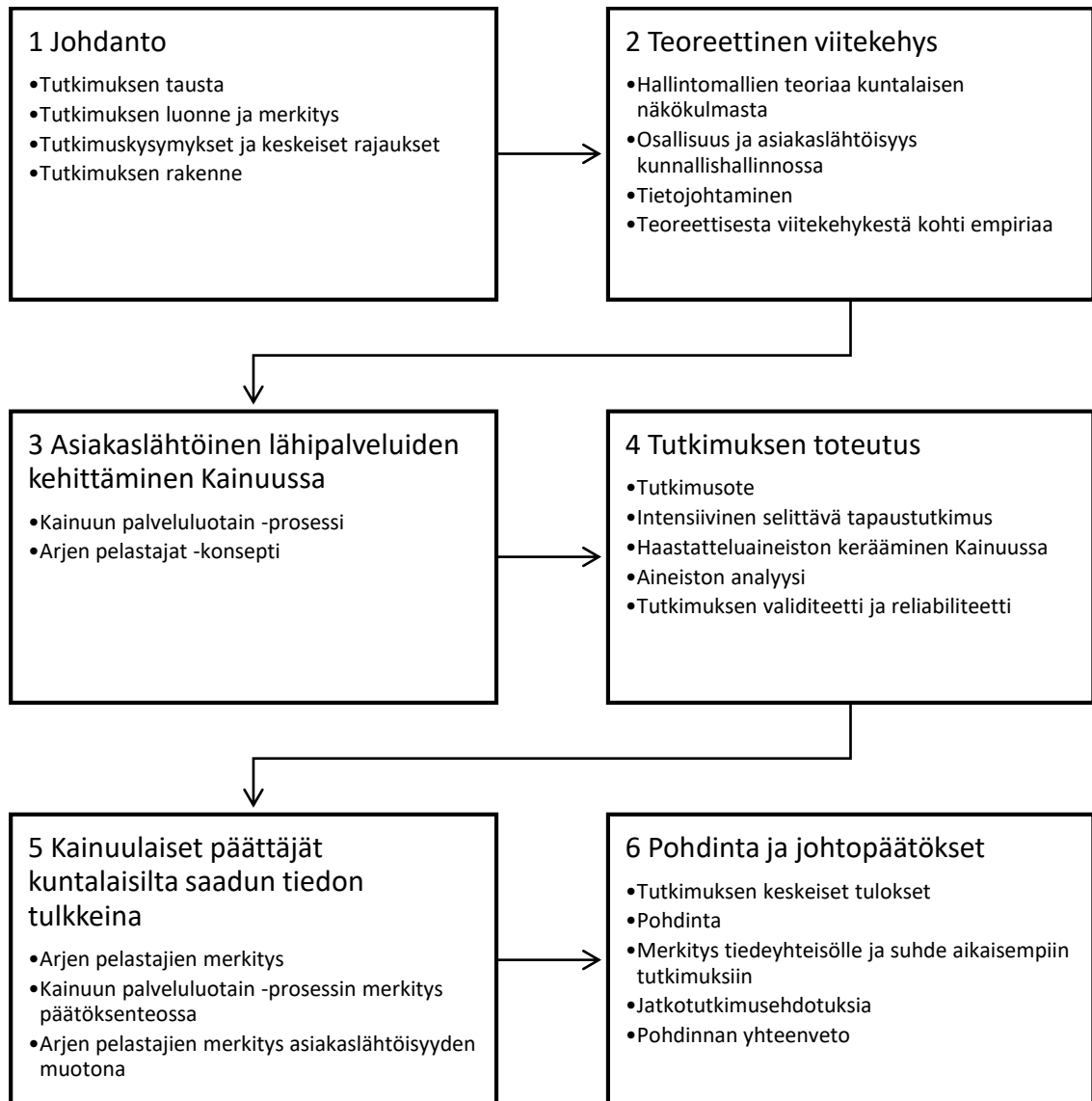
Koska eri termeillä voi olla eri konteksteissa hyvinkin erilaisia merkityksiä, on tärkeää käsitellä erikseen graduni kannalta keskeistä asiakaslähtöisyyden käsitettä ja määritellä, miten se tässä tutkimuksessa ymmärretään. Asiakaslähtöisyyden termin on syntynyt uuden julkisen johtamisen -aikakaudella 1980- ja 1990-luvulla samalla kun kuntalaisista ryhdyttiin puhumaan asiakkaina (Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen & Suokas 2011, 15). Tässä tutkimuksessa päädyttiin lopulta puhumaan asiakaslähtöisyydestä, vaikkakin termin valinta voidaan kokea joissakin yhteyksissä hankalaksi. Ketkä ovat asiakkaita ja ketkä käyttäjiä? Kuntalaislähtöisyys on tulossa korvaamaan asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden terminologiaa, mutta suurin osa tämän tutkimuksen teoriakirjallisuudesta puhuu nimenomaan asiakaslähtöisyydestä, ja tapausesimerkkinä oleva hanke on nimeltään Asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen, joten asiakaslähtöisyys -termin valinta on siinä mielessä perusteltu.

Bäcklund (2007, 21) on korostanut, että osallisuutta tutkittaessa on tärkeää huomioida tutkijan omat olettamukset siitä, kenelle valta kunnassa kuuluu. Tutkijalla on aina tutkijan roolin lisäksi myös kuntalaisen ja kansalaisen roolit. Tämän pro gradu -tutkielman lähtökohtana pidetään sitä, että kuntalain mukaisesti kunnat perustuvat asukkaidensa itsehallintoon. Kuntalain (410/2015) 1 § kuuluu seuraavasti:

”– – lain tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa.

1.4 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne.



Luvussa 1 käsitellään tutkimusaihetta yleisemmin ja kappaleen nimen mukaisesti johdatellaan lukijaa tutkimusaiheeseen. Luvussa on käyty läpi aikaisempien tutkimusten taustatietoa, mutta myös tämän tutkimuksen luonnetta ja merkitystä, tutkimuskysymyksiä ja keskeisiä tutkimukseen liittyviä rajoituksia. Luvussa 2 tutustutaan tutkittavan aiheen teoreettiseen viitekehykseen, eli tutkimusaiheen taustalla olevia ilmiöitä koskevaan aiemmin tuotettuun teoreettiseen tietoon. Ensin syvenny-

tään julkishallintoon vaikuttaneisiin hallintomalleihin ja tarkastellaan kansainvälisten hallintomallien käyttöönottoa, mutta toisaalta myös kehityskaarta suomalaisessa kuntahallinnossa. Hallintomalleja käsittelevissä kappaleissa aihealue sidotaan lopulta kuntalaisen näkökulmaan ja siihen, miten kuntalainen on aikojen saatossa nähty osana kunnallishallintoa eri hallintomallien aikakausilla ja miten kuntalaisen rooli on kehittynyt hallinnon alamaisesta omien palvelujensa suunnittelijaksi. Hallintomallien jälkeen käydään läpi kuntalaisten osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden historiaa, nykyajan muotoja, siinä missä myös kirjallisuudesta esiin noussutta kritiikkiäkin. Hallintomallien, osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden esittelyn jälkeen syvennyttään tietojohdamisen teoriaan ja historiaan ensin yleisesti, minkä jälkeen se sidotaan kuntakontekstiin. Tietojohdamisen käsittelynäkökulmana on tiedon kerääminen ja hyödyntäminen nykyisen verkostokunnan yhdeltä osalta, kuntalaisilta. Teoreettisen viitekehyksen luku päättyy teoreettisen viitekehyksen tarkasteluun sekä teoreettisen viitekehyksen valintaperusteisiin osana tätä tutkimusta.

Luvussa 3 esitellään tämän tutkimuksen tapausesimerkki Kainuun asiakaslähtöistä lähipalveluiden kehittämistä kokonaisuudessaan ja käydään läpi tarkemmin Kainuun palveluluotain -prosessia, sekä kyseisestä projektista kehittyntä Arjen pelastajat -konseptia. Luku 4 taas keskittyy tutkimuksen toteutukseen, tutkimusmetodologisiin ratkaisuihin sekä tutkimusotteen valintaan. Luvussa esitellään laadullista tutkimusmetodologiaa sekä tapaustutkimusta tutkimusotteena. Luku käsittelee myös tutkimuksen toteuttamista ja aineistonkeruuta sekä aineiston analyysin valintoja.

Luvussa 5 on vuorossa kainuulaisten päättäjien haastattelujen ja jo aiempien tutkimuksien pohjalta tehty analyysi. Luvussa esitellään kainuulaisten kuntapäättäjien ajatuksia niin tapaustutkimusaiheeseen, kuin teoreettisen viitekehyksenkin mukaisiin tematiikkoihin. Analyysiluvussa hyödynnetään teoreettisen viitekehyksen mukaisia teorioita, joita käsitellään tutkimuksen aineiston kanssa. Luvussa 6 esitellään tutkimuksen keskeiset tutkimustulokset. Luvun 6 johtopäätös ja pohdinta -luvussa haastatteluin kerätty aineisto asetetaan vuoropuheluun yhdessä teorian kanssa, ja tehdään päätelmiä yhteneväisyyksien, mutta myös eroavaisuuksien kanssa. Lopussa esitetään lisäksi jatkotutkimusehdotuksia ja pohdintakappaleen yhteenveto.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Teoreettinen viitekehys voi tarjota näkökulman tutkimusaineistoon (Alasuutari 1999, 79). Tässä teoreettisen viitekehysten luvussa (kuvio 2) syvennytään ensin kunnallishallintoon vaikuttaneisiin kehityssuuntiin, eli hallintomalleihin. Alaluvuissa esitellään lyhyesti perinteinen eli byrokraattinen hallintomalli, minkä jälkeen käydään läpi uutta julkisen johtamisen hallintomallia (New Public Management) sekä uutta julkista hallintatapaa (New Public Governance). Hallintomalleista kertova luku päättyy yhteenvetoon siitä, millainen kuntalaisen rooli on ollut osana kunnallishallintoa ja miten se on kehittynyt viime vuosikymmeninä. Hallintomallien jälkeen käsitellään osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden teoriaa. Asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden teorioista suunnataan kohti tietojohdamisen teoriaa selittäen, mistä tietojohdamisessa on kyse, miten sitä käytetään kunnallisessa päätöksenteossa hyödyksi ja miten se liittyy asiakas- ja käyttäjälähtöisyyteen paikallistasolla. Viimeisessä alaluvussa sidotaan teoreettinen viitekehys yhteen ja esitellään, miten teoreettista viitekehystä käytetään aineiston analyysissä hyödyksi.

Kuvio 2. Tutkielman teoreettisen viitekehysten osa-alueet.



2.1 HALLINTOMALLIEN TEORIAA KUNTALAISEN NÄKÖKULMASTA

Uuteen paikalliseen hallintatapaan liittyvät läheisesti myös verkostohallinta-ajattelu ja osallistavan demokratian muodot, johon nähdään kuuluvan myös asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden periaate. Usein hallintomalleja käsiteltäessä keskitytään esimerkiksi kuntaan joko organisaation näkökulmasta, tai toisaalta uudemmissa ajattelumalleissa kuntaan yhtenä verkoston osana. Toisena näkökulmana käsitellään laajasti sitä, miten organisaatiot ja julkinen organisaatio toimintaympäristössään toimisivat tarkoituksenmukaisimmin ja tehokkaimmin. (Virtanen & Stenvall 2011, 40.) Tässä tutkielmassa hallinto- ja johtamisteorioiden näkökulma on kuntalaisissa, jotka nähdään palvelujen käyttäjien ja asiakkaiden roolissa. Julkisten organisaatioiden tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kasvu liittyy hallintoon, mutta myös kuntalaisiin, jotka legitimoivat julkisten organisaatioiden toiminnan.

2.1.1 Ensimmäinen askel: perinteinen hallintomalli

Byrokraattinen hallintomalli perustuu hierarkkiseen ajattelutapaan, jossa hallinto on suljetun yhteiskunnan ylhäältä alaspäin toimiva malli. Perinteinen hallintomalli on ollut ensimmäinen askel kohti julkishallinnon jäsentämistä. Päätöksentekijöinä toimivat poliittiset luottamushenkilöt, joiden päätökset virkakoneisto toteuttaa ja panee täytäntöön. Kuntalaisten rooliin on kuulunut pääasiassa toiminnan kohteena oleminen, ei kuitenkaan autoritaarisessa mielessä, vaan demokraattisia arvoja ja toimintatapoja kunnioittaen. Pääpaino säilyi organisatorisen toiminnan hallitsemisessa ja vallankäytössä lainsäädäntöä noudattaen ja virkamiesten jatkuvaa osaamisen kehitystä mahdollistaen. Kuntalainen on ollut alamainen, jota kohtaan kohdistunut päätöksenteko on etääntynyt kauas kuntalaisen ulottumattomiin, vain harvoille päätöksentekokelelmille. Kunnan palvelutoimintoja suunniteltaessa palveluja on suunniteltu asukkaille, ei asukkaiden kanssa. (Granlund 1981, 24; Anttiroiko ja Haveri 2007, 168–172.)

Byrokraattisen mallin kritiikki on alkanut voimistua vasta 1970-luvulla, kun julkishallinto otti hoitaakseen yhä enenevissä määrin kansalaisten hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä tehtäviä. Juuri

tästä syystä byrokraattisen mallin ei koeta nykypäivänä soveltuvan sellaisenaan kunnallishallintoon - tai muihinkaan julkista valtaa käyttäviin hallintoihin, joissa pitäisi vallita keskeisenä osana kansalais- ja asiakaslähtöisyyden, palvelukyvyyn sekä taidon ja mahdollisuuden uusiutua ympäristön ja asiakkaiden muuttuvien tarpeiden mukaan. Byrokraattiselle hallintoteorialle on ollut tyypillistä nähdä kansalainen ”valehtelijana”, joihin ei voi luottaa oman edun tavoittelijoina. On kuitenkin huomiotava, ettei byrokratiaa toisaalta ole myöskään missään vaiheessa rakennettu palvelemaan kansalaisia. (Vartola 2015, 54–74; Vartola 2004, 27.) Aiemmin julkisten palvelujen tuottaja-, tilaaja- ja rahoitusvastuu ovat olleet yleensä pelkästään kunnan harteilla, eikä palvelutarjonta ole ollut yhtä fragmentoitunutta kuin tänä päivänä. Ovatko kuntalaiset osanneet vaatia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiaan siinä määrin kuin nykyisin, vai ovatko he vain olleet tyytyväisiä saadessaan julkisia palveluja? Aiemmin julkiset toimijat ovatkin olleet enemmän yleisen edun huolehtijoina, kansalaisten tarpeiden ja keskeisten ongelmien määrittelijöinä kuin palvelemassa kuntalaista (Hartley 2005, 29).

2.1.2 Toinen askel: uusi julkinen johtaminen

Paikallis- ja aluehallinto on ollut voimakkaassa muutoksessa 1980-luvun loppupuolelta saakka, kun byrokraattisesta ja perinteisestä hallintomallista siirryttiin hiljalleen New Public Management (NPM) -tyyppiseen hallintatapaan, jossa keskeinen pyrkimys alun alkaen oli uudistaa perinteistä oikeusvaltiollista palveluohjausta vähemmän byrokraattiseen suuntaan. Uudessa julkisjohtamisessa keskeisessä roolissa on ollut markkinoiden hyödyntämisen tärkeys sekä kuntatoimintojen, esimerkiksi palvelutuotannon siirto markkinoilla hoidettavaksi, ja hallintopolitiikan pyrkimys viedä julkista sektoria yritysmäisempään suuntaan (Vartola 2015, 55). Uuden julkisjohtamisen juuret ovat pitkälti yrity maailmassa ja tästä syystä tietyt kunnalle olennaisesti kuuluvat tehtävät ja periaatteet, kuten kuntalaisen huomioon ottaminen ja asiakaslähtöisyys eivät ole siirtyneet suoraan julkishallintoon ilman ongelmia.

Kunnallisen itsehallinnon tärkeimmät tehtävät ovat kansalaisuuden, kuntalaisuuden ja kuntalaisosallistumisen teemat. Näihin uusi julkisjohtaminen ei pysty vastaamaan tarvittavalla tavalla. NPM -ajattelu onkin nähtävissä pikemmin hallinnollisena ja organisatorisena työvälineenä, ei niinkään

kuntien palvelutuotannon kehittämisen välineenä - itseasiassa päinvastoin. (Ryynänen & Uoti 2005, 229.) Jos kyseessä on vain hallinnollinen ja organisatorinen työväline, joka jättää huomioimatta kuntalaisuuden, kansalaisuuden ja kuntalaisosallistumisen teemat, voidaanko uutta julkisjohtamista pitää kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta käyttökelvottomana? Näin ei varmasti ole, sillä eihän yhden teorian ole mahdollista kattaa kokonaan poikkeuksellista suomalaista kunnallista itsehallintoa, eikä se edes ole sen tavoite. Kuntalaisen rooli on kuitenkin muuttunut verrattuna byrokraattiseen hallintomalliin. NPM -mallissa kuntalaisesta on tullut enemmänkin asiakas, kuluttaja tai käyttäjä, riippuen palvelusta, mitä kuntalainen käyttää. Toisaalta kuntalainen on myös etääntynyt joissakin tapauksissa kunnastaan palveluntuottajien ja -järjestäjien ollessa myös muita kuin julkisyhteisöllisiä organisaatioita yksityisen ja kolmannen sektorin ottaessa suurempaa roolia palvelujen järjestämisessä. (Haveri, Airaksinen & Jäntti 2015, 9.) Kun kunnan roolia peilataan suhteessa kansalaisten rooliin, voidaan kunta hahmottaa palvelukuntana, jossa kunta tarjoaa palveluja asiakkailleen eli kuntalaisille. Kuntalaisilla on myös aiempaa suuremmat oikeudet vaatia vaikuttavia ja oikeanlaisia palveluja ja niiden laatua.

2.1.3 Kolmas askel: julkisen hallinnan malli

1990-luvun alun jälkeisessä taloudellisen laman runtelemassa Suomessa väestörakenne ja julkisen hallinnon toimintatavat muuttuivat entistä rajallisempien taloudellisten resurssien ja toimintaresurssien seurauksena. Julkishallinnon toimintaa on säädellyt lainsäädäntö ja toimintatavat, jossa on korostunut entistä enemmän laaja asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden huomiointi sekä julkishallinnon palvelujen tehostaminen. Palvelujen tehostaminen on näkynyt julkisen toiminnan vaikuttavuuden lisäämisellä sekä kustannustehokkuutena. Kuntien, kuten kaikkien julkisten toimijoiden toimintaa ohjaa hyvä hallintotapa, jonka osaksi myös asiakaslähtöisyys voidaan nykyisin lukea. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 125–126.)

Uuden julkisjohtamisen rinnalle on syntynyt 1990-luvun loppupuolella teoria, joka suhtautuu omalta osaltaan kriittisesti uutta julkisjohtamista kohtaan. Kritiikki kohdistuu uuden julkisjohtamisen heikkoon yhteisöllisyyden huomioimattomaiseen. Uusi julkinen hallinta (New public governance)

poikkeaa laajalti uudesta julkisjohtamisesta. Toisin kuin uusi julkinen johtaminen, uusi julkinen hallinto ei ole ainoastaan hallinnollinen ja organisatorinen työväline, vaan se keskittyy kunnan toimintaan kunnan ulkoisella rajapinnalla käsittäen kunnan aktiivisena toimijana suhteessa muihin kuntiin, yrityksiin, kolmannen sektorin toimijoihin ja kansalaisiin. Aktiivinen toiminta kuntalaisten kanssa voidaan nähdä esimerkiksi käyttökokemusten keräämisenä ja palautteenantomahdollisuuksina palvelujen käyttäjien toimesta. (Haveri & Anttiroiko 2009, 200.)

2.1.4 Kuntalainen osana hallintoa

Hallintomallit ovat ideologisia malleja, joita ei voida useinkaan soveltaa suoraan käytäntöön. Sitäkin useammin mallit sekoittuvat ja voidaan puhua jopa jonkinlaisista hybridimalleista. Kysymys ei ole myöskään siitä, että olisi syytä valita vain yksi tietty malli, jota päämäärätietoisesti yritettäisiin implementoida, vaan eri mallien piirteitä voidaan yhdistellä ja siten soveltaa jokaiselle organisaatiolle sopivaksi. Toimivien hybridimallien muodostumisessa organisaation johtaminen ja organisaatiokulttuuri nousevat merkittävään keskiöön. (Virtanen & Stenvall 2010, 61.) Myös Kaljunen (2011, 104) on päätenyt tutkimuksessaan samoihin johtopäätöksiin, joiden mukaan uudentyyppiset johtamismallit kyseenalaistavat vanhaa ajattelutapaa määrittäen sen tärkeyttä. Sen sijaan, että opit syrjäyttäisivät toinen toisiaan, ne pikemminkin sedimentoituvat ja sulautuvat yhtenäisiksi malleiksi. Myös Bäcklund (2007, 28) esittelee väitöskirjassaan Hiironniemen (2005, 50) ajatuksen siitä, ettei verkostomainen hallintatapa ole syrjäyttänyt vanhempia byrokraattista hallintomallia tai uutta julkista johtamista (NPM), vaan verkostomainen hallintatapa toimii edellä mainittujen hallintomallien rinnalla sisältäen erilaisia piirteitä vanhemmista hallintomalleista.

Bäcklund (2007, 116–117) on esittänyt oheisessa taulukossa (Taulukko 1.) Roivaista (2002, 69) mukaillen viranomaiskunnan, palvelukunnan ja kansalaiskunnan jaoteltuna eri toimijoiden rooleihin. Lisäksi taulukossa esitellään teoreettinen jaottelu osallistumisen ja tiedon tulkinnan hyödyntämiseen. Myös Hartley (2005, 28–29) on tehnyt jaottelun hyvin samankaltaisesti. Hartleyn jaottelu (2005, 28–29) perustuu Beningtonin ja Hartleyn (2001) hallintotieteen alan seminaarin esitykseen. Viranomaiskunnassa kuntalaisten osallistuminen perustuu lakiin, jossa järjestetään ainoastaan erilaisia välttämättömiä lain velvoittamia kuulemistilaisuuksia esimerkiksi koulujen lakkauttamisten

yhteydessä. Kunta voi myös järjestää kuntalaisille suunnattuja tilaisuuksia, mutta asiat ovat yleensä jo valmisteluprosessissa kuntalaistilaisuuksien aikaan, jolloin kuntalaisten vaikuttaminen voi jäädä hyvin pinnalliselle tasolle. Viranhaltijat ja luottamushenkilöt käyttävät kerättyä tietoa siis lain kirjaamisen täyttämiseen, eivät kuntalaisen todellisen tahtotilan selvittämiseen.

Palvelukunnassa kuntalainen käsitetään uuden julkisjohtamisen tavoin asiakkaana, jossa kuntalaisten näkökulmista ollaan hyvin kiinnostuneita, mutta pääasiassa edelleen kunnan näkökulmasta. Keskeisiä kuntalaisilta hankittujen tietojen hyödyntämistarkoituksia ovat mm. palveluiden tuotekehittäminen ja tehokkuuden maksimointi. Kuntalaisia otetaan kuitenkin palvelukunnassa harvoin kehittämään uusia palveluja alusta asti. Tavoitteena on palvelujen laadun mittaus ja eksaktin informaation kerääminen asiakkailta. Päätöksenteossa saatua tietoa tulkitaan faktana, jota hyödynnetään päätöksentekoprosesseissa mahdollisuuksien mukaan. Asiakkailta kerätty tieto on poliittis-hallinnollisen päätöksenteon tarpeista lähtöisin olevaa tiedonkeruuta, jossa määritellään tarkasti se mitä halutaan tietää. (Bäcklund 2007, 116–117.) Pyrkimyksenä on ollut politiikan muotoilemisen ja toteuttamisen erottaminen toisistaan, jossa keskeistä on ollutkin, että organisaatiot voisivat kuunnella herkemmillä korvalla kansalaisilta ja kansalaisyhteiskunnalta tulevia palautteita ja vaatimuksia. Näiden palautteiden ja vaatimusten mukaan julkiset organisaatiot voivat tehdä siten paremmin toimintaympäristöön soveltuvia ratkaisuja. (Virtanen & Stenvall 2010, 48.) Kunnat ovat myös pyrkineet yritysmäisemmän toiminnan kautta pilkkomaan toimintojaan paremman arvioimisen mahdollistamiseksi, mikä toisi myös mukanaan tarkempaa kustannustietoisuutta ja siten nopeampaa reagoimista mahdollisiin ongelmiin (Virtanen & Stenvall 2010, 51–52). Virtanen ja Stenvall (mts., 52) eivät allekirjoita ajatusta siitä, että ongelmaksi olisi muodostunut yksityiseltä sektorilta otetun siirtäminen julkiselle sektorille. He pitävät koko ajatusta virhetulkintana ja liioiteltuna ajatuksena. Virtasen ja Stenvallin (mts., 53) mukaan ongelmia syntyykin siinä vaiheessa, kun samalla vahvistetaan asiakaslähtöisyyttä tai julkisten johtajien itsenäisyyttä, jolloin poliittisten päätöksentekijöiden arvot ja vaikutusvalta vaikuttavat toimintaan vähemmän.

Taulukko 1. Kuntalaisen rooli, osallistumisen peruste ja saadun tiedon tulkinta (Bäcklund 2007, 116; Benington & Hartley, 2001; Hartley 2005, 28–29).

	Viranomaiskunta =Hierarkkinen hallintomalli	Palvelukunta =Uusi julkisjohtaminen	Kansalaiskunta =Julkisen hallinnan malli
Viranhaltija	toimeenpanija	asiantuntija	verkottaja
Luottamushenkilö	edustaja	manageri	yhteisön tulkki
Kuntalainen	alamainen	asiakas	kansalainen
Toimintaympäristö (Benington & Hartley 2001)	stabiili	kilpaileva	jatkuvasti muuttuva
Väestö (Benington & Hartley 2001)	homogeeninen	hajautunut	monisävyinen
Osallistumisen peruste	laki, ("hyvä tahto")	laadun mittaus	ymmärryksen lisääminen
Osallistumisen muoto	osallistaminen	osallistuminen	osallisuus
Osallistumisen keinot	mikä tahansa lain mukainen	otos käyttäjistä / tai kaikki	mahdollisimman monipuoliset
Saadun tiedon tulkinta	juridisesti tulkittuja tapauksia	"faktaa" palvelujen laadusta	kaikki tieto merkityksellistä

Kansalaiskunnassa kuntalaisen rooli on kaikista merkittävin osa palvelutoiminnan kehittämistä. Kuntalaisella on kansalaiskunnassa oikeus kunnan "omistajana" tietää kaikki mitä kunnan päätöksenteossa tapahtuu ja mihin kunnan varoja, useimmiten kuntalaisten kunnan käyttöön luovuttamia verorahoja, käytetään. Kunnan perimmäinen tarkoitus kansalaiskunnassa onkin saada lisättyä ymmärrystä siitä, mitä kansalaiset haluavat kunnan tekevän ja kuinka paljon kunnan halutaan näihin asioihin panostavan. Kansalaisia pyritään osallistamaan mahdollisimman paljon tarjoamalla laajat mahdollisuudet kehittää kunnan toimintaa ja palvelutarjontaa. Kunnan kannalta kaikki kuntalaisilta kerätty tieto on oleellista ja tarpeellista. Luottamushenkilöorganisaatio toimii "yhteisön tulkkina",

jonka tavoitteena on saattaa yhteisön eli kuntalaisten tahtotila osaksi päätöksentekoa ja saada aikaan muutoksia, jotka nousevat esiin kuntalaisten erilaisista osallistumismahdollisuuksista. (Bäcklund 2007, 116–117.)

Hartley (2005, 28) on kuvannut edellä olevan taulukon lisäksi julkisen sektorin toimintakentän sekä väestön muutoksen suhteessa hallintomallien muutokseen. Hartley on kuvannut omassa taulukossaan toimintakentän olevan jatkuvassa muutoksessa, koska väestö on hyvin fragmentoitunutta, kun taas esimerkiksi hierarkkisen hallintomallin aikakaudella väestö ollaan nähty hyvin homogeenisena ja siitä syystä myös toimintakenttä on koettu paljon stabiilimmaksi.

Erilaisten hallintomallien taustalla voidaan havaita siis niin organisaation sisäinen kuin ulkoinenkin kehityskaari. Ulkoisella kehityksellä tarkoitetaan lainsäädännöllistä taustaa, jotain sellaista, mikä on ulkoa päin joko velvoitettu kunnan tehtäväksi tai muilla tavoin siirtynyt kunnan hoidettavaksi, tai ainakin niin odotetaan tehtävän. Esimerkiksi kunnan vapaaehtoisesti järjestämät palvelut kuuluvat tähän kategoriaan. Kuntalaiset vaativat yleensä esimerkiksi yhdistysten tukemista, ja se voi olla järkevää myös kunnan toteuttaa, sillä verkostoituneessa kuntakontekstissa kolmas sektori on yhä merkittävämmässä roolissa. Sisäisellä kehityssuunnalla tarkoitetaan puolestaan organisaation sisäistä kehittymistä esimerkiksi edellä mainittujen hallintomallien mukaisesti. Traditionaalisella eli byrokraattisen mallin aikakaudella ennen laajempaa kritiikkiä asiakaslähtöisyys ei ollut keskeinen asia niin hallinnon kuin lainsäädännönkään tasolla, kuntalaisten vaatimuksista puhumattakaan. Kun taas 1980-luvulla siirryttiin uuden julkisjohtamisen aikakaudelle ja siitä edelleen 1990-luvulla julkisen hallinnan malliin, hallintomalleihin oli sisäsyntyisesti rakentunut asiakaslähtöisyyden periaatteen siemen, joka on sitten jatkuvasti kasvanut merkittävämmäksi asiaksi niin hallinnon kuin kuntalaistenkin näkökulmasta.

Samaa näkökulmaa tarkastellaan myös Kuntaliiton julkaisussa Keskiössä kuntalainen – kuntademokratian kehittämisen suuntaviivat (Jäppinen & Nieminen 2015b), jossa käsitellään kuntien tämän hetkisiä yhteiskunnallisia ja kuntademokratiaan kohdistuvia haasteita ja ongelmia. Teoksen mukaan kunta on perinteisesti nähty hierarkkisenä instituutiona, josta olisi nyt pystyttävä luopumaan. Kuntalaisten itsehallintoa olisi korostettava parantamalla kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

Tämä lisäisi kuntalaisten omaa halua kantaa vastuuta. Kuntalaisten tietoisuus omista vaikuttamismahdollisuuksista nähdäänkin lisäävän yhteisöllisyyttä. (Jäppinen & Nieminen 2015b, 3–8)

2.2 OSALLISUUS JA ASIAKASLÄHTÖISYYS KUNNALLISHALLINNOSSA

Kansalaisten ja siten myös kuntalaisten osallisuutta ja asiakaslähtöisyyttä määrittää lähtökohtaisesti oikeusvaltion periaate. Suomi kuuluu Euroopan unioniin ja siten myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen piiriin, jossa on nostettu esille keskeisesti yksilön oikeudellinen ja poliittinen elämä. (Sillanpää 2010, 78.) Euroopan Unionin perusoikeuskirja on tuonut esille oikeusvaltion käsitteen ja tämä oikeusvaltion käsite näyttäytyy myös vuonna 2000 voimaan astuneessa perustuslaissa. Euroopan unionin vuonna 2000 voimaan astuneessa, vuonna 2007 muokatussa perusoikeuskirjassa todetaankin:

”Unioni perustuu ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja yhteisvastuun jakamattomiin ja yleismaailmallisiin arvoihin, ja se on tietoinen henkisestä ja eettisestä perinnöstään. Se rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille. Se asettaa ihmisen toimintansa keskipisteeksi ottamalla käyttöön unionin kansalaisuuden ja luomalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen.”

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan määritelmä voidaankin nähdä tietynlaisena asiakaslähtöisyyden ja kansalaisten osallisuuden pohjana, johon myös Suomen perustuslaki ja siten muun muassa kuntalaki nojaa.

Kuntalaki määrittää kunnan asukkaille ja palvelujen käyttäjille oikeuden osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalaki velvoittaa kunnanvaltuustoa pitämään huolta kuntalaisten monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Vuoden 2015 kuntalaki (410/2015, § 22) on määrittänyt seuraavaa:

”Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;*
- 2) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;*
- 5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;*
- 6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.”*

Kun taas tätä verrataan aikaisempaan vuoden 1995 (365/1995) kuntalakiin, ovat lakitekstin velvoittavuus ja kuntalaisten huomioiminen korostuneet selvästi:

”Valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;*
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;*
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;*
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä*

7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.”

Tämän tutkimuksen kannalta uuden kuntalain § 22:n viides momentti palvelujen yhteisestä suunnittelemisesta ja kehittämisestä on ollut merkittävä muutos juridisella tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriön kyselyssä (2010) niin sosiaali- ja terveysalalla toimivat yritykset, järjestöt kuin julkisetkin toimijat näkevät asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden yhä tärkeämpänä osana menojen karsimisessa sekä palvelujen vaikuttavuuden lisäämisessä (Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen & Suokas 2011, 9.)

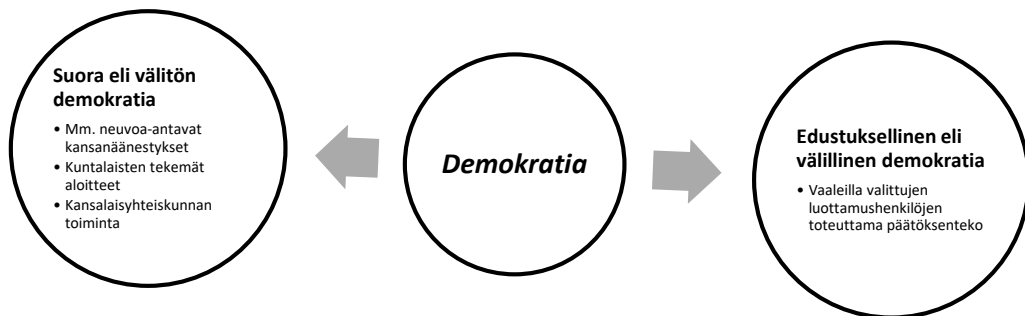
Tutkimuksen tekohetkellä myös tuoreimmassa Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta on korostettu. Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa (2015, 20) lausutaan näin:

”Painotetaan varhaista tukea, ennaltaehkäisevää työtettä ja vaikuttavia asiakaslähtöisiä palveluketjuja yli hallinnonrajojen. Vahvistetaan kokemusasiantuntemuksen käyttöä ja ihmisten osallisuutta. Muutoksen perustana on kumppanuus valtion, kuntien, järjestöjen, yksityisen sektorin, seurakuntien sekä työelämän toimijoiden kesken.”

2.2.1 Demokratian uudet muodot

Osallisuuden käsite on hyvin laaja, ja se voidaankin jakaa demokratian käsitteen mukaisesti kahteen osaan - edustukselliseen ja suoraan demokratiaan, välilliseen ja välittömään demokratiaan (kuvio 3). Välillisellä demokratialla käsitetään vaalilla valittujen luottamushenkilöiden toteuttamaa päätöksentekoa, kun taas välittömällä demokratialla tarkoitetaan suoria vaikuttamismahdollisuuksia kunnan päätöksentekoon kuntalaisten toimesta. (Rekonen 2007, 61–62.)

Kuvio 3. Demokratian eri muodot.



Välillinen demokratia tunnetaan paremmin edustuksellisenä demokratiana, jossa luottamushenkilö toimii yhtä aikaa sekä kuntalaisten edustajana, että päätöksentekijänä kunnallisissa luottamuselimissä, kuten kunnanvaltuustossa ja -hallituksessa. Luottamushenkilön tulee vuonna 2015 astuneen kuntalain mukaan edistää kunnan ja sen asukkaiden *etua* sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla (Kuntalaki 410/2015 § 69). Vuoden 1995 Kuntalaissa (365/1995 § 32) luottamushenkilön on edellytetty edistävän kunnan ja sen asukkaiden *parasta*. Luottamushenkilöstöjärjestelmän lisäksi edustuksellisen demokratian muotoja ovat äänestäminen kunnallisvaaleissa sekä mahdollisuus ehdokkaaksi asettautumiseen. Suoran demokratian muotoja ovat muun muassa neuvoa-antavat kansanäänestykset, kuntalaisten tekemät aloitteet, käyttäjälähtöinen demokratia tai muu kuntalaisten suora vaikuttaminen päätöksentekijöihin ja hallintoon. Näi-

den perinteisen suoran demokratian keinojen lisäksi uudempina suoran demokratian voidaan luokitella kuntalaisten omaan aloitteisuuteen ja aktiviteettiin perustuva lähidemokratia ja muu kansalaisyhteiskunnan toiminta, on se kunnan järjestämää toimintaa tai sitten ei. (Jurmu 2008, 26.)

Kuvassa 1 esitetään päätöksenteon, kehittämisen ja ennakkoinnin vaiheet. Ensin käydään läpi päätöksenteon vireilletulo -vaihe ja tämän vaiheen jälkeen asiaa aletaan valmistella. Valmistelulla tarkoitetaan päätöksentekoa varten kerättäviä tarvittavia faktatietoja, joita päätöksentekijät hyödynävät tehdessään päätöksiä ja he voivat tehdä päätöksen oikeiden ja riittävien tietojen puitteissa. Kunnanvaltuustolle valmistelusta vastaa kunnanhallitus ja muissa toimielimissä valmistelusta vastaa esittelijä, joka usein on toimialan johtava viranhaltija. Esittelijä on vastuussa asianmukaisesta valmistelusta ja valmistelussa esille nousseiden seikkojen mukaan tekemään toimielimelle asiasta päätösehdotuksen. Päätöksentekovaiheessa valtuusto päättää asiasta, ellei valtaa ole delegoitu kuntalain (410/2015) 91 §:n mukaan luottamushenkilöille tai viranhaltijoille. Toimeenpanovaiheessa toteutetaan päätöksen oikeus- ja tosiasialliset vaikutukset. (Kunnat.net internet-sivusto.)

Kuva 1. Päätöksenteon, kehittämisen ja ennakkoinnin vaiheet (Jäppinen & Nieminen, 2014).



Kaikissa näissä edellä mainituissa vaiheissa voidaan osallistaa myös kuntalainen mukaan ideoimaan, suunnittelemaan, testaamaan ja toteuttamaan päätöksentekoon tulevia asioita. Jäppinen ja Nieminen (2014, 6–27) ovat esitelleet oppaassaan *”Kuntalaiset keskiöön - Työkalupakki kuntalaisten osallistumiseksi palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon”* seikkaperäisesti uudenlaisia muotoja, joilla kuntalaisten osallisuutta voidaan lisätä ja kunnallishallinnon ja kuntalaisen välistä vuorovaikutusta parantaa. Vireilletulovaiheessa kuntalaisen osallisuutena voidaan käsittää oikeus saada tietoa ja tuottaa sitä. Esimerkkeinä tällaisesta tiedon saamisesta ja tuottamisesta ovat kunnan tiedottaminen, kuntalaisen kuuleminen, kuntalaiskyselyihin vastaaminen sekä kuntalaisaloite. Uudempina metodeina voidaan huomioda mm. fokusryhmät ja keskusteluryhmät. Fokusryhmissä voidaan haastatella pieniä ryhmiä, jossa kuntalaisten, käyttäjien ja asiakkaiden kokemuksia, mielipiteitä ja tunteita pyritään saamaan esille, jotta niitä voitaisiin hyödyntää myöhemmissä päätöksenteon vaiheissa. (Jäppinen & Nieminen, 8–9.)

Valmisteluvaiheessa keskitytään kuntaorganisaation ja kuntalaisten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tällaisia keinoja ovat muun muassa yhteissuunnittelutilaisuudet, kansalaisraadit, lausunnot ja vaikkapa vuorovaikutteinen hankevalmistelu. (mts. 12–14.) Näiden kaikkien edellä mainittujen osallisuutta tukevien työkalujen keskeisin tarkoitus on paremman valmistelun mahdollistaminen siten, että kuntalaisten ääni pääsisi paremmin kuuluviin ja kohtaamisen kynnyks viranhaltijoiden kanssa madaltuisi.

Päätöksentekovaiheessa kuntalaisten osallisuus näyttäytyy suoran demokratian keinojen kautta, jolloin voidaan käyttää suoraan kuntalaisten tietoa myös tulevaisuudessa samankaltaisten asioiden valmistelussa. Kuntalaisten osallisuutta tukevia menetelmiä ovat muun muassa aluelautakunnat, osallistuva budjetointi, henkilökohtainen budjetointi, palveluseteli ja kunnallinen kansanäänestys. (mts., 17.) Näistä on syytä nostaa esille erityisesti osallistuvan budjetoinnin ja henkilökohtaisen budjetoinnin, koska kyseisiä menetelmiä on käytetty myös tämän pro gradu -tutkielman tapauksen menetelminä asiakasymmärrystä kerättyä Kainuussa. Osallistuva budjetointi tarkoittaa yhtä kuntalaisten suoran osallistumisen mallia, missä kuntalaiset yhdessä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa osallistuvat palvelujen kehittämiseen esimerkiksi verovarojen kohdentamisen kautta. Henkilökohtaisessa budjetoinnissa on kyse siitä, että eri sektorien palveluihin varataan jokin tietty

rahasumma, jonka kuntalaiset voivat käyttää haluamiinsa palveluihin. (mts., 22–24.) Henkilökohtainen budjetointi on oiva apu osoittamaan kuntalaisten mielestä tärkeimmät palvelut.

Vaikka toimeenpanovaiheessa kuntalaisten osallisuuden rooli ei ole välttämättä niin näkyvä kuin valmistelu- ja vireillepanovaiheissa, on rooli kuitenkin pitkäkestoisempi kuin muissa vaiheissa. Tällaisia osallisuuden menetelmiä ovat esimerkiksi kansalaistoiminta ja asukas- ja yhteisötoiminta. Kansalaisten osallisuus näyttäytyy pääosin kolmannen sektorin eli erilaisten yhdistysten kautta (mts., 25–27). Esimerkiksi vapaaehtoistyötä tekevät tai edunvalvontajärjestöissä aktiivisesti toimivat kuntalaiset ovat yleensä aktiivisia myös osallisuutta tukevissa hankkeissa.

Asiakaslähtöisyys kuvaa ideaalitasolla kokonaista prosessia, jossa asiakas voi olla mukana luomassa ja kehittämässä palvelua alusta asti vaikuttaen aina lopulliseen toteutukseen asti. Asiakaskeskeisyys sen sijaan käsittää prosessin, jossa palvelujen käyttäjät voivat ainoastaan olla mukana suunnittelemassa palveluja, mutta palvelun lopullinen toteuttaminen on kuitenkin kunnan tai muun palvelun järjestävän organisaation vastuulla. (Rannisto 2014, 39.) Kansalaisten osallistamisen laajentumiselle on julkisella sektorilla nähtävissä kaksi keskeistä syytä. Ensinnäkin palveluiden uskotaan olevan pohjimmiltaan yhteistuotettuja yhdessä palvelun käyttäjien kanssa. Toinen syy on tarve tehdä palveluista kuluttajille avoimempia ja siten helpommin lähestyttäviä (Quirk 2006, 358–359.) Yhteiskuntapoliittiset tavoitteet lakien muodossa ovat myös yksi keino ohjata kuntia kehittämään asiakas- ja käyttäjälähtöisiä malleja (Hennala 2011, 66; Oulasvirta 2007, 52–53).

Niirasen (2011, 221) mukaan osallisuus käsitetään laajempänä kuin osallistuminen tai osallistumisen mahdollisuudet. Osallisuudessa on Niirasen (2011, 226) mukaan kyse nimenomaan kuntalaisten tunteesta ja kokemuksesta, että heidän mielipiteensä koetaan tärkeiksi ja niitä haluttaisiin sen vuoksi myös tuoda julki aktiivisemmin. Osallisuuden ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisestä ja kehittämisestä vallitsee konsensus tutkijoiden keskuudessa. Tutkijat ovat argumentoineet osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisen yhtenä keinona palauttaa kansalaisten luottamusta päätöksentekojärjestelmää kohtaan. (ks. Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen & Suokas 2011, 19.) Kuntalaisten osallistaminen asiakas- ja käyttäjälähtöisiin projekteihin on ollutkin suosittu keino kuntalaisten osallisuuden kehittämiseksi julkisella sektorilla. Osallisuuteen ja

asiakaslähtöisyyteen on muodostunut uusia toimintatapoja, esimerkiksi yhteiskehittäminen (co-creation).

Asiakas- ja käyttäjälähtöisiä projekteja toteutetaan hyvin erikokoisissa ja muutenkin erilaisissa organisaatioissa ja käyttäjäryhmissä. Mielenkiintoista onkin, miten esimerkiksi uusilla vuoden 2019 alusta perustettavilla itsehallintoalueilla ja sosiaali- ja terveydenhuollon alueilla tullaan ottamaan ns. ”hyvät käytännöt” mukaan toimintaan. Eri toimijoiden tehdessä yhteistyötä tai yhdistyessä yhdellä tai useammalla palvelusektorilla on selvää, että hyviä, jo testattuja palveluja ja eri toimintatapoja hyödynnetään mahdollisimman toimivien palvelujen järjestämiseksi. Tässä tutkielmassa keskeisen sijan pohdinnassa saa etenkin kysymys siitä, miten asiakkaiden ja palveluiden käyttäjien näkökulmat tullaan ottamaan huomioon tässä kehityksessä luotaessa uutta organisaatiota tai yhteistyötä. Asiakas- ja käyttäjälähtöisillä projekteilla voidaan kerätä tietoa siitä, mitkä palvelut tai muut käytännöt kuntalaiset ovat kokeneet hyviksi ja missä taas on kehitettävää. Näiden signaalien keräämiseen ja hyödyntämiseen, sekä vaikuttavien ja laadukkaiden palvelujen luomiseen tarvitaan käyttäjien mielipidettä.

2.2.2 Osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden kritiikki

Osallisuus ei ole säästynyt kritiikiltä tutkijoiden keskuudessa. Kuntalaiset, jotka osallistuvat osallistaviin hankkeisiin, projekteihin tai tapahtumiin, ovat usein vähäinen väestönosa, joiden ääni korostuu suhteessa muuhun väestöön joskus mahdollisesti yleistä mielipidettä vääristäenkin. Kuntalaisten aktiivisuuden määrää mitattaessa voidaan myös pohtia sitä, onko passiivisuuden syynä kiinnostuksen vai mahdollisuuksien puute. (Kettunen 2003, 10.)

Mitä asiakaslähtöisyys sitten tarkoittaa terminologisella tasolla? Asiakaslähtöisyyden käsitettä on alettu käyttää vasta 2000-luvun alkupuolella, jolloin asiakaslähtöisyyden käsite luotiin tarkoittamaan laajempaa kokonaisuutta kuin asiakaskeskeisyys. Asiakaslähtöisyyden käsite on kuitenkin hieman ongelmallinen, sillä julkiset organisaatiot voivat ilman sisällöllisiä määritelmiä kutsua itseään

asiakaslähtöiseksi organisaatioksi ja siten osoittaa omaa erinomaisuuttaan, kunhan vain käsitteellillä tasolla mainitaan organisaation olevan asiakaslähtöinen. Pahimmillaan asiakaslähtöisyyden käsite voi jäädä tyhjäksi sanan helinäksi ilman todellista asiakaslähtöisyyttä, ilman että asiakkaan tarpeet ohjaavat toimintaa. (Pohjola 2010, 46–47.)

Asiakas- ja käyttäjälähtöisyyden kompastuskiveksi on mainittu sen ongelmallisuus myös siinä mielessä, että rajaus asiakkaaseen tai käyttäjään on koettu vaikeaksi määritellä. Käyttäjiä ja asiakkaita ovat terminologisessa mielessä niin kuntosalin käyttäjät kuin vanhainkodin asukkaatkin. (Gyford 1991, 63.) Heidän palvelujensa kehittämisessä voi olla hyvinkin suuria eroja, sillä esimerkiksi vanhainkodissa asuvan henkilön ympäristöön vaikuttavat kehittämistoimenpiteet vaikuttavat asukkaan koko elämänlaatuun, kun taas kuntosalin käyttäjän elämänlaatu ei koe niin suurta muutosta, oli kuntosalipalvelu arvioitu laadultaan hyväksi tai huonoksi. Asiakkaita voivat olla myös jo asiakkaina olevat, asiakkaina olleet tai asiakkaita joskus mahdollisesti tulevat henkilöt. Asiaa voi havainnollistaa pohtimalla esimerkiksi vanhuspalvelujen kehittämistä, sillä lapset, nuoret ja työikäiset tulevaisuuden vanhuspalvelujen käyttäjiä, jolloin myös heillä pitäisi olla mahdollisuus päästä kehittämään näitä palveluja.

Osallisuutta sekä asiakas- ja käyttäjälähtöisyyttä toteutetaan kunnissa usein projekteina, joille tunnusomaista on projektien kestäminen rahoituskauden loppuun asti, jonka jälkeen projektit ”hytyvät”. Kuvion toistuessa useampaan otteeseen osallistujien luottamus heikkenee niin projekteja kuin niiden tekijöitäkin kohtaan. Keskeistä olisikin kehittää projektitoimintaa niin, että asiakaslähtöisyydestä ja kansalaisten osallisuudesta tulisi projektiluontoisuuden sijaan pysyvä tapa toimia. (Pikkala 2006, 15.) Haaste on nostettu esille myös muissa tutkimuksissa, joissa on todettu osallisuutta korostavien hankkeiden olevan riskialttiita jäämään irrallisiksi projekteiksi, joiden tuotokset eivät loppujen lopuksi päädy osaksi kunnallishallinnon käytäntöjä (esim. Bäcklund 2007, 19; Anttiroiko 2003; Rantanen 2003; Häikiö 2005, 82).

2.3 TIETOJOHTAMINEN

Tässä kappaleessa käsitellään tiedon ja tietojohdamisen termiä ensin yleisemmin ja lopulta sidotaan tietojohdaminen kuntakontekstiin pohtien sitä, mitä tieto paikallishallinnossa on ja miksi sitä tarvitaan. Luvussa käydään läpi myös, mitä tietojohdaminen on ja mitä sillä pyritään saavuttamaan. Tietojohdaminen on ollut alati kasvava trendi ja esimerkiksi Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa tietojohdaminen nostettiin yhtenä keskeisenä osa-alueena esille, mikä kertoo omalta osaltaan uudenlaisen ajattelun kehittymisestä myös julkisella sektorilla.

”Julkisen sektorin tuottavuutta lisätään hyödyntämällä nykyistä tehokkaammin tiedolla johtamista, yhteensopivia tietojärjestelmiä ja kokoamalla julkishallinnon tietohallintoa ja hankintojen rahoitusta yhteen. Lisätään julkishallinnon tietojen yhteiskäyttöä.” (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011)

2.3.1 Tietojohdamisen tutkimus

”Oppiminen tapahtuu tiedon varassa, ja oleellista on, miten tietoa tulkitaan ja miten sitä tulkitaan yhdessä, vuorovaikutuksessa toisten kanssa.” (Virtanen, Stenvall & Rannisto 2015, 10.)

Tietojohdaminen ei ole uusi asia suomalaisessa hallinnossa, kuntasektorilla tai valtiontasolla yrityksistä puhumattakaan. Tietoa on aina käytetty hyväksi päätöksiä tehtäessä, jotta päätökset olisivat mahdollisimman laadukkaita. Hyvin pohditut päätökset ja relevanttien tietojen huomioiminen päätöstä tehtäessä mahdollistavat hallinnon ja palveluiden maksimaalisen kehittämisen mahdollisimman laadukkaaksi. Jos ei tiedetä mitä päätöksellä pitäisi saada aikaan ja millaisia hyötyjä sillä tavoitellaan, ei voida päätyä vaikuttaviin päätöksiin, oli kyse sitten hallinnon tai palvelujen kehittämisestä. Tietojohdamisen termi johtamistieteissä on varsin uusi, vaikka johtamistieteistä ollaan oltu kiinnostuneita jo liki vuosisadan ajan. Tietojohdamisen klassikkoteoksena pidetään Nonakan ja Takeuchin (1995) teosta *”The Knowledge-creating Company”* (Virtanen, Stenvall & Rannisto 2015, 14.)

Teos on siis varsin tuore ”klassikkoteokseksi”. Tietojohtaminen on kuitenkin saavuttanut nopeasti huomattavan aseman niin liikkeenjohdon kuin hallintotieteellistenkin johtamisteorioiden keskuudessa. Jotain tietojohtamisen merkityksestä voitaneen päätellä myös siitä, että tietojohtamista voi opiskella Tampereen Teknillisellä Yliopistolla omana pääaineenaan. Tietojohtaminen on vakiinnuttanut paikkansa myöskin tieteellisessä kirjallisuudessa ja johtamiseen keskittyneissä teoksissa. Tietojohtaminen ilmentää omalta osaltaan myös aineetonta pääomaa, jonka tutkimus on ollut kiinnostunut erityisesti yrityksistä tarkastelun keskittyessä taloudellisen arvon ja menestymisen lähteisiin. Aineetonta pääomaa voidaan kuitenkin tarkastella myös voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa, sillä huomio keskittyy niissä ei-taloudellisiin asioihin, toisin kuin yrityksissä. (Laihonen ym. 2013, 40.)

Mitä tietojohtaminen sitten on? Tietojohtamisen merkitys on muuttunut aikojen saatossa. Alkujaan organisaatioissa on arvostettu johtamista, josta on saatu näkyviä tuloksia, joskin myöhemmin ollaan painotettu myös tiedon roolia. Nykyisin näkökulma on muuttunut siihen, miten tietoa voidaan säistää. Aikaisemmin tieto on perustunut yksilön tietoon, jota ei olla kuitenkaan hyödynnetty järjestelmällisesti. (Wiig 2002, 225.) Tietojohtaminen on alkanut keskittyä siihen, miten saatua ja kerättyä tietoa hyödynnetään. Nyky-yhteiskunnassa tiedon hankkiminen ei ole ongelma, vaan se miten sitä saadaan hyödynnettyä ja analysoitua siten, että se hyödyttää päätöksentekijöitä parhaalla mahdollisella tavalla. Tietojohtaminen nähdään eräänlaisena ajattelumallina ja johtamisen työkaluna (Laihonen ym. 2013, 8). Tietojohtamisessa voitaisiinkin miettiä seuraavia kysymyksiä; *miksi tietoa tuotetaan, kenelle tuotetaan, kuka tuottaa, milloin tuotetaan ja mitä tietoa tuotetaan?*

Tietojohtaminen voidaan jakaa kahteen eri alakäsitteeseen; tiedon johtamiseen ja tiedolla johtamiseen. Tiedon johtamisella tarkoitetaan jo olemassa olevien tietoresurssien tai uuden tiedon varastoimista, tiedon johtaminen voidaankin nähdä yhtenä työkaluna organisaation oppimisessa ja uusiutumisessa. Tiedolla johtaminen taas on toimintatapa, jolla kerättyä tietoa hyödynnetään organisaation hyväksi ja toimintoja pystytään kehittämään. (Laihonen 2010.) Käsillä olevassa tutkielmassa ollaan siis kiinnostuneita nimenomaisesti tiedolla johtamisesta, koska tässä tutkielmassa asiakkailta kerättyä tietoa pyritään hyödyntämään asiakkaiden palvelujen kehittämiseksi.

2.3.2 Tieto

Tieto on perinteisesti jaettu kahteen osaan, eksplisiittiseen ja hiljaiseen tietoon. Hiljaisen tiedon käsitteen katsotaan syntyneen Polanyin (1967) teoksessa *”The tacit dimension.”* Hiljaista tietoa jaetaan Polanyin mukaan jatkuvasti vuorovaikutustilanteissa muiden ihmisten kanssa ja sitä on hyvin vaikea muuntaa sanalliseen tietoon, koska kyseessä on tietoa, jota ei välttämättä edes tunnusteta tiedoksi. Hiljainen tieto voi olla esimerkiksi kokemuksellista tietoa, jota ei tiedetä tiedettävän. Tässä tutkimuksessa pääpaino ei kuitenkaan ole Polanyin esiintuomassa hiljaisessa tiedossa, vaan ”tarkoituksella” kerätyssä tiedossa osana tarkoituksenmukaista, strategista hallinnon ja palvelujen kehittämisprosessia. Hiljaisen tiedon vastakohtana pidetään eksplisiittistä, eli näkyvää tietoa. Hiljaiseen tietoon verrattuna eksplisiittistä tietoa on helpompaa kirjata ylös, ja sitä voidaan kerätä mm. numeroiden, sanojen tai kaavioiden avulla (Zack 1999, 46). Hiljaisen ja eksplisiittisen tiedon lisäksi Choo (2006, 131–147) on lisännyt edellä olevaa jaotteluun myös kulttuurisen tiedon, joka käsittää organisaation sisäisiä ja yhteisiä näkemyksiä, oletuksia ja uskomuksia organisaation tavoitteista, ominaisuuksista, asiakkaista ja kilpailijoista.

Tieto voidaan jakaa kolmeen erilaiseen osaan, joita ovat data, informaatio ja tietämys. Datalla tarkoitetaan rakenteettomia tosiasioita, informaatiolla rakenteellista dataa, jota voidaan käyttää analyysissä ja tietämyksellä inhimillistä tietoa, joka perustuu usein kokemukseen. Näistä data ja informaatio ovat sellaisia, jotka ovat eksplisiittistä tietoa. Tämä on nähtävissä siten, että data ja informaatio ovat jollakin tavalla muunnettavissa joko sanallisesti, kirjoitettavaksi tai numeraalisesti esitettävään muotoon. Tietämys taas on pääosin hiljaista tietoa, joka kertyy muun muassa kokemuksen myötä. (Laihonen ym. 2013, 17–19.)

Myös hiljainen ja inhimillinen tieto on mahdollista tietyin rajoituksin muuttaa eksplisiittiseksi tiedoksi nelivaiheisen SECI-mallin avulla (socialization, externalization, combination, internalization). Suomennettuna nämä vaiheet voidaan nimetä sosialisatioksi, ulkoistamiseksi, yhdistämiseksi ja sisäistämiseksi. SECI-mallin tehtävänä on kuvata uuden tiedon syntymisen ja muokkautumisen prosessia. Tärkein vaihe on ulkoistamisen vaihe, jossa hiljaisesta tiedosta muokataan eksplisiittistä tie-

toa. Hiljaisesta tiedosta muokataan käyttökelpoista, jolloin tietoa voidaan jakaa myös muille tahoille, koska tiedosta on tullut tulkittavaa ja se on ymmärrettävässä muodossa. Sisäistämisen vaiheessa eksplisiittinen tieto muuttuu ymmärtämisen kautta uudelleen hiljaiseksi tiedoksi. Malli siis toistuu jatkuvasti lisäten organisaation tietopääomaa. (Nonaka & Takeuchi 1995, 71–72, 89; Laiho-
nen, Hannula, Helander, Ilvonen, Jussila, Kukko, Kärkkäinen, Lönnqvist, Myllärniemi, Pekkola, Virtanen, Vuori & Yliniemi 2013, 56–58.) Hiljaisen tiedon muuntaminen näkyväksi voi ollakin usein erittäin tärkeää, jotta eri ihmisten tietämys, kokemuksellisuus ja inhimilliset tiedot voivat siirtyä koko organisaation hyödynnettäväksi. Edellä esiteltyä SECI-mallia on käytetty usein kuvaamaan organisaation sisäistä oppimista omalta henkilöstöltään. Verkostomaisessa uudessa kunnassa on asiaa kuntakontekstiin sidottaessa tärkeää huomata, että myös kuntalaisilla voi olla hiljaista tietoa, jota voidaan hyödyntää palveluja järjestettäessä, kehitettäessä ja suunniteltaessa.

2.3.3 Tietojohtamisen merkitys kunnallisessa päätöksenteossa

Suomalainen paikallishallinto on hyvin erilainen suhteessa muiden maiden paikallishallintoihin kuntakeskeisyyden ja kuntien itsehallinnon takia, eikä siten Suomenkaan mittakaavassa paikallishallintoa voi verrata muiden tasojen hallintoihin. Tästä syystä monet hallinto- ja johtamisteoriat eivät ole suoraan sovellettavissa kuntakontekstiin.

Bäcklundin (2007, 61) mukaan kaikkeen tietämiseen nivoutuu poliittinen jännite, eikä tietäminen ole aktiivinen teko. Tavallisesti tietoa valikoidaan ja tietoa myöskin arvotetaan. Kaikki tieto ei ole vastaanottajalle yhtä arvokasta, vaan vastaanottaja vertaa saamaansa tietoa omiin kokemuksiin sekä jo aikaisemmin kerättyihin tietoihin. Häkli (1994, 25) onkin väitöskirjassaan ”Maakunta, tieto ja valta” alleviivannut seuraavia kysymyksiä: kuka puhuu, mistä näkökulmasta hän puhuu ja millaista lähtökohdista hän asiaa kertoo oleellista tietoa määriteltäessä?

Kuvassa 2 on esitetty liiketoimintatiedon hallinnan prosessimalli (Laihonen ym. 2013, 46), mutta tässä tutkielmassa kuviota sovelletaan myös julkiselle sektorille. Tieto on yhtä tärkeää myös julkisella puolella, joten kyseistä mallia tiedonhallinnasta voidaan perustellusti käyttää myös julkisen sektorin tiedon hallinnassa.

Kyseinen malli lähtee liikkeelle siitä olettamasta, että jokainen organisaatio vastaanottaa ja käyttää tietoa jatkuvasti. Organisaatiot eivät kuitenkaan välttämättä tiedosta erityisesti käsittelevänsä tietoa/informaatiota vaan päätöksiä voidaan tehdä ilman, että toimintaa mielletään tai tunnistetaan tiedon hallinnaksi. Tiedon hallintaprosessi käynnistyy tietotarpeiden määrittelyllä, johon kuuluu keskeisten tietotarpeiden selvittäminen, turhan tiedon keräämisen vähentäminen ja relevantin tiedon hyödyntämisen edistäminen. (Laihonen ym. 2013, 47.) Tietotarpeiden määrittely onkin erittäin mielenkiintoinen julkisen sektorin näkökulmasta, sillä dualistisen hallintomallin mukaisesti tietoa käyttävät niin luottamushenkilöt kuin viranhaltijatkin. Koska luottamushenkilöorganisaation kokoonpano vaihtuu neljän vuoden välein järjestettävien kunnallisvaalien myötä, on aiheellista kysyä kuka asettaa tiedon tarpeen rajat ja määrittää sen, mikä on turhaa ja mikä puolestaan relevanttia tietoa? Poliittinen toimijuus tuo siis tiedolla johtamiseen uudenlaisen näkökulman, joka tulisi ottaa huomioon kunnan strategisessa johtamisessa.

Kuva 2. Liiketoimintatiedon prosessimalli ja keskeiset tehtävät (Laihonen ym. 2013, 46).



Toisessa vaiheessa keskitytään tiedon hankintaan, jolloin tietoa kerätään useista eri lähteistä (mts. 47). Tässä vaiheessa tiedon kerääminen tapahtuu kunnissa esittelijän, eli yleensä viranhaltijan johdolla. Juuri tämä vaihe on tarkoituksenmukaisen lopputuloksen kannalta kriittinen: mitä tietoa viranhaltija kerää ja mistä, sekä mikä painoarvo millekin tiedolle/tietolähteelle annetaan. Tiedon kerääminen useista tietolähteistä antaa parhaat mahdolliset edellytykset tarkoituksenmukaiselle päätöksenteolle.

Kolmannessa vaiheessa kerätty tieto prosessoidaan ja analysoidaan. Tiedon prosessointi ja analysointi käsittää tiedon karsimista, arvioimista ja luokittelemista, jotta se vastaisi mahdollisimman hyvin päätöksentekijöiden tarpeita. Tiedon analysointi on luotettavan lopputuloksen kannalta hyvin merkittävä vaihe, sillä tietoa arvioitaessa arvioitsijan tai arvioitsijoiden inhimillinen panos on olennainen tekijä. (mts. 48.) Tiedon käsittelijä arvottaa aina oman ajattelunsa mukaisesti tiedon merkityksellisuuden ja se voi poiketa merkittävästi tiedon soveltajan haluamasta tiedosta. Kun tiedon

merkitystä, tarpeellisuutta ja vaikuttavuutta mietitään tietoa analysoitaessa, on tässä tiedon käsittelyn etiikan keskeisin hetki. Yhteiset pelisäännöt ja strategiset linjaukset nousevat entistä tärkeämpään rooliin, jotta viranhaltijan tuottama tieto olisi sellaista, mitä luottamushenkilöt haluavatkin saada päätöksenteon tueksi pystyen samalla nojaamaan sen varaan luotettavasti.

Neljännessä vaiheessa tieto toimitetaan päätöksentekijöille. Tiedosta tuotetaan niin sanottuja tietotuotteita, joita voivat olla esimerkiksi kuukausiraportit ja erilaiset kuvaajat, joihin tieto on pakattu. On keskeistä, että päätöksentekijät saavat tiedon oikeaan aikaan ja oikeanlaisessa muodossa. Tästä esimerkkinä voivat olla esimerkiksi luottamuselinten esityslistat ja niiden liitteinä tai oheismateriaalina jaetut tilastot. Viidennessä ja viimeisessä vaiheessa tietoa hyödynnetään esimerkiksi luottamuselimen kokouksessa. Vaikka tieto olisi kuinka laadukasta ja täsmällistä, ei siitä kuitenkaan hyödytä parhaalla mahdollisella tavalla, jos tietoa ei hyödynnetä jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Tiedon tarkoitus on joko vahvistaa jotain jo olemassa olevaa käsitystä jostain asiasta tai tuoda esille täyden uuden näkökulman. Jotta tiedosta olisi mahdollista luoda lisäarvoa organisaatiolle, on tiedolla oltava vaikutusta organisaation toimintaan. Tähän voidaan päästä sillä, että tiedon hyödyntäminen tulee osaksi organisaation prosessien, ongelmatilanteiden ja päivittäisten rutiinien tueksi. (mts. 48–49.)

2.4 TEOREETTISESTA VIITEKEHYKSESTÄ KOHTI EMPIIRIAA

Ensimmäisessä teorialuvussa esiteltiin julkisorganisaatioiden hallintomallien kehittymistä keskittyen kuntalaisten näkökulmaan. Luvussa käsiteltiin kuntalaisen roolin ja erilaisten vaikuttamismahdollisuuksien muuttumista, jossa kuntalaisesta on ajan trendien myötä kasvanut hallintoalamaisesta omista palveluistaan kiinnostunut asiakas ja asiakkaasta edelleen aktiivinen kuntalainen. Kuntalainen otetaan hallintomallien kehittymisen vuoksi aiempaa aktiivisemmin mukaan osallistavien menetelmien kautta kehittämään kunnan toimintaa tarjoamalla lisää kuntalaisymmärrystä, jotta kunta pystyy kehittämään toimintaansa. Tätä on kuvattu taulukossa 1. (s. 15). Julkisorganisaatioiden hallintomallien muutosten kuvaaminen ja niiden ymmärtäminen osana kuntalaisen roolin muuttumista

on välttämätöntä osallisuuden kehittymisen ymmärtämiseksi. Myös analyysiluvussa käsitellään hallintomallien muutoksia ja pohditaan sitä, miten Kainuussa kuntalaisten rooli on muuttunut ja mitä hallintomallien erilaisia piirteitä Kainuussa on havaittavissa.

Toisessa teorialuvussa esiteltiin demokratian kaksi eri muotoa, suora ja edustuksellinen demokratia, jotka molemmat kulkevat yhä edelleen vahvasti yhteiskunnan mukana. Suoran demokratian muotoja on kuitenkin kasvatettu, eikä sitä ymmärretä enää ainoastaan kansanäänestyksen ajatuksin, vaan kyseessä voi olla mm. asiakaslähtöisiä palvelukehittämishankkeita, kuten Kainuun tapausesimerkissä. Analyysi- ja pohdintaluvussa demokratian eri muotoja pohditaan tapausesimerkin kautta. Teorialuvussa esiteltiin myös asiakaslähtöisyyttä ja osallisuutta sekä niiden toteutumisen mahdollisia kompastuskiviä.

Kolmannessa teorialuvussa esiteltiin tietojohtamista ja tiedolla johtamisen merkitystä osana kunnallista päätöksentekojärjestelmää. Kuntalaisten uudet osallistumisen mahdollisuudet tarjoavat kunnille uudenlaisen tavan kerätä tietoa suoraan kuntalaisilta, jolloin tiedon määrä tulee kasvamaan, kun kuntalaisten inhimilliset arvot tulevat numeraalisen datan rinnalle. Kuntalaisilta kerätyn tiedon relevantti hyödyntäminen auttaa kunnan toiminnan kehittämistä kuntalaisten haluamaan suuntaan.

Analyysivaiheessa palataan vielä teoreettisen viitekehyksen mukaisiin teemoihin ja käsitellään aineistoa suhteessa teoriaan, mutta myös toisiinsa. On ollut perusteltua valita kolme erilaista teoreettista lähtökohtaa, sillä nämä yhdessä muodostavat tärkeän kokonaisuuden, jotka ilman toisiaan voisivat jäädä irrallisiksi. Jos riittävää ymmärrystä hallintomallien kehityskaaresta ja kuntalaisten muutuneesta roolista ei saavuteta, ei voida ymmärtää myöskään sitä, miten osallisuus on muuttunut yhä tärkeämmäksi kunnallishallinnon ja kuntalaisen välisen vuoropuhelun mahdollistajaksi. Jotta vuoropuhelusta myös syntyy konkreettisia palveluja tai organisaation kehittymistä, on kuntalaisilta kerättyä tietoa pystyttävä hyödyntämään niin, että se mahdollistaa vuoropuhelusta syntyneen kuntalais-tiedon siirtämisen konkreettiseen muotoon.

3 ASIAKASLÄHTÖINEN LÄHIPALVELUIDEN KEHITTÄMINEN KAINUUSSA

Kuntalaisten osallistamisen vahvistamiseen on kehitetty viime vuosina uudenlaisia toimintamalleja, joilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi kuntalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta parantavia projekteja ja kehittämishankkeita. (Bäcklund 2007, 135; Kettunen 2002, 55). Asiakas- ja käyttäjälähtöiset projektit mahdollistavat kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien monipuolisen tukemisen ja esimerkiksi Euroopan unioni on erilaisin rahoituksin ja projektein tukenut tällaisia hankkeita. Esimerkiksi Euroopan unioni on kirjannut sosiaaliset investoinnit Lissabonin strategiaan vuonna 2000. Euroopan komissio on taas julkaissut vuonna 2013 sosiaalisen investoinnin paketin, jossa keskeisiä tekijöitä ovat hyvinvointijärjestelmien velvoite turvata sosiaaliset investoinnit, sosiaaliturva ja talouden tasapaino. Sosiaalisilla investoinneilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi investointeja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämiseksi, kuten alla esiteltävissä Kainuun palveluluotain -prosessissa ja Arjen pelastajat -konseptissa. Sosiaalisten investointien tunnettavuuden parantamiseksi 10 eurooppalaista maata käynnisti Iso-Britannian johdolla EU-projektina InnoSI-hankkeen (Innovation Social Investment) vuonna 2015. Suomalaisina hankepartnereina toimivat Kuntaliitto ja Turun ammattikorkeakoulu. Kuntaliitto toimii linkkinä päättäjien, kehittäjien ja kansalaisen välillä välittäen tietoa sosiaalisten investointien merkityksestä. (Jäppinen 2015b; InnoSI-projektin internetsivu.) Kuntaliitto ja Turun ammattikorkeakoulu toimivat InnoSI-hankkeessa niin sanottuna impact partnerina, jonka tehtävä on levittää sosiaalisia investointeja osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta valtakunnallisesti.

Seuraavissa alaluvuissa esitellään Kainuun palveluluotain -prosessi, jonka tuloksista on kehitetty Arjen pelastajat -konsepti. Tässä tutkielmassa käytetään pääosin Kainuun palveluluotain -prosessin tai Arjen pelastajat -konseptin nimeä kerrottaessa mistä prosessin vaiheesta on kyse. Puhuttaessa koko prosessista sisältäen molemmat projektit puhutaan yleisimmin asiakaslähtöisestä lähipalveluiden kehittämisestä.

3.1 KAINUUN PALVELULUOTAIN -PROSESSI

Kuntaliitto ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä käynnistivät yhdessä vuonna 2014 Kainuun palveluluotain -prosessin toteutettavaksi ensin Kajaanissa ja lopulta myös Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään kuuluvissa muissa kunnissa Hyrynsalmella, Kuhmossa, Paltamossa, Ristijärvellä, Sotkamossa ja Suomussalmella. Kainuun palveluluotain -prosessi kuului alkuun osaksi Kuntaliiton Vaikuttavat lähipalvelut -projektia. Kainuun palveluluotain -prosessin asiakaslähtöinen palvelukehittäminen oli yksi vastaus kainuulaisten haluun kehittää uudenlaisia hyvinvointipalveluja yhdessä kuntalaisten kanssa. Jo Kainuun hallintokokeilun aikaan, vuonna 2007 Kainuun maakunta -kuntayhtymä on julkaissut ”Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012” -ohjelman. Ohjelmalla on pyritty parantamaan kuntalaisten osallisuutta sekä kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksia. Jokaiselle kansalaisryhmälle, kuten lapsille ja nuorille, vammaisille, monikulttuurisille ja työikäisille työssäkäyville on luotu yhteiset tavoitteet ja yhteisiä kehittämistoimia, mutta niille on luotu myös erityisiä tavoitteita ja kehittämistoimia. (Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012, 6.) Näillä toimilla ei kuitenkaan saatu kasvatettua kuntalaisten omia vaikuttamismahdollisuuksia palvelujen kehittämiseksi, vaan enemmänkin pintapuoliseksi (OECD Public Governance Reviews 2010, 23; Jäppinen 2015a, 27; Jäppinen 2016, 2). Jäppisen (2016, 4) mukaan Kainuussa Kainuun palveluluotain -prosessin lähtökohtana olivat ”Uusiutuva Kainuu 2025” -maakuntaohjelman pitkän aikavälin tavoitteet:

”Hyvän elämän määrittelee kukin omista lähtökohdistaan. Yksilöiden ja yhteisöjen välinen vuorovaikutus ja vaikuttamisen mahdollisuudet lisäävät elämisen laatua. Kainuussa korostuu yhteisöllisyys ja ihmisten arvostaminen. Tärkeää on vapaus ja mahdollisuus valita itselle ja perheelle sopivat palvelut eri elämän vaiheissa ja -tilanteissa.”

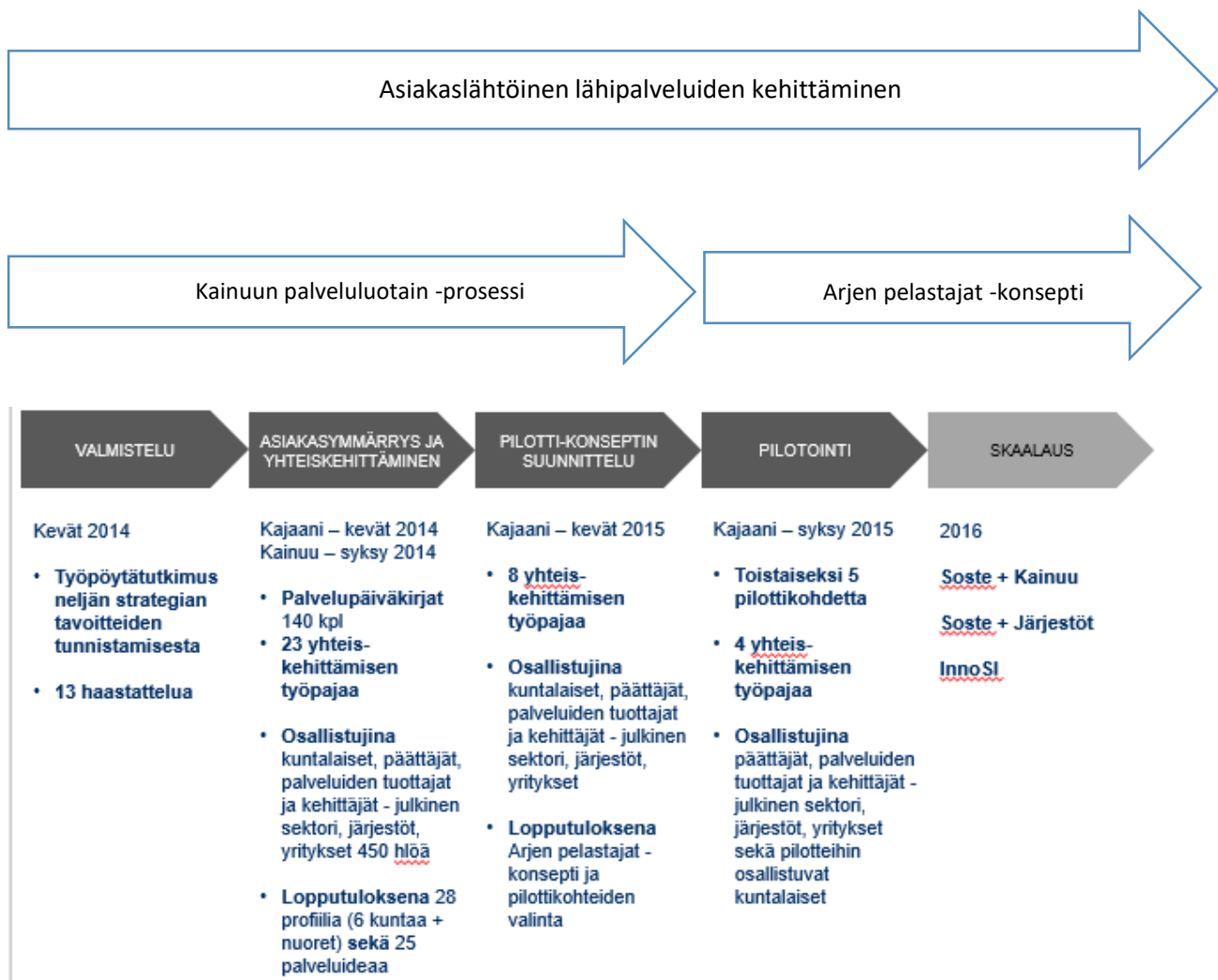
(Uusiutuva Kainuu 2025, 47.)

Toinen syy tämän projektin valinnalle oli kainuulaisten kuntien uudenlaisen roolin etsiminen, sillä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut oli siirretty kunnilta maakunnallisen kuntayhtymän hoidetta-

vaksi. Projekti on toteutettu kaksivaiheisena. Vuonna 2014 toteutettiin projektin ideointi ja suunnittelu. Vuonna 2015 projektia jatkettiin suorittamalla testaus ja toteutus. (Jäppinen & Nieminen 2015b, Jäppinen 2015, 31–32; Jäppinen & Nieminen 2015a, 3–4.) Edellä mainituissa julkaisuissa prosessin tarkoituksena on nähty keskustelun avaaminen asiakaslähtöisestä kehittämisestä, palveluverkon tarkastelu lähipalvelujen ja asiakkaan näkökulmasta sekä lähipalvelujen määrittelyn tuominen osaksi aluekehittämistä. Erilaisissa elämäntilanteissa olevien kuntalaisten tarpeiden huomioonottaminen sekä eri toimijoiden ja käyttäjien näkökulmien huomioiminen ovat tärkeitä kehitysaskeleita kartoitettaessa palvelujen kehittämistarpeita. Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan käyttämällä palvelumuotoilun erilaisia menetelmiä. Seuraavassa kuvassa mallinnetaan Kainuun prosessin tiedonkeruun ja -käytön vaiheita.

Kuvassa 3 on kuvattu Kainuun asiakaslähtöisen lähipalveluiden kehittäminen -projektia, sitä miten asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen -prosessi on edennyt ja miten Kainuun palveluluotain -prosessi ja lopulta Arjen pelastajat -konsepti siihen lopulta ajoittuvat.

Kuva 3. Kainuun projektin prosessikaavio. (Arjen pelastajat työpaja 29.1.2016 diaesitys, saatu Tuula Jäppiseltä 19.2.2016.)



Seuraavassa käydään läpi palvelumuotoiluprosessi Kainuussa. Lähdekirjana työpajojen kuvauksissa toimii Kuntaliiton julkaisema ”Asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen – vaikuttavat lähipalvelut -projekti” –miniopas (Jäppinen & Nieminen 2015a).

Keväällä 2014 projektin valmistelu aloitettiin kartoittamalla projektin kolmen toteuttajatahon eli Kuntaliiton Vaikuttavat lähipalvelut -projektin, Kainuun Sote -kuntayhtymän ja Kainuun liiton strategisia tavoitteita, jotta projekti pystyisi vastaamaan konkreettisesti niihin vaatimuksiin, joita kunnat niin strategialtaan kuin tämän kaltaisilta projekteilta odottavat. Strategiset tavoitteet selvitettiin tu-

tustumalla edellä mainitun kolmen tahon strategioihin ja haastatteleamalla 13 kainuulaista yhteistyötahoa. Keskeisiksi kohderyhmiksi valittiin jo alussa ikääntyneet ja erityisesti syrjäytymisuhan alla olevat nuoret, jotka eivät normaalisti osallistuisi palvelujen kehittämiseen. Kohderyhmän nuoret poimittiin mukaan henkilökohtaisesti työpajaohjaajien avulla.

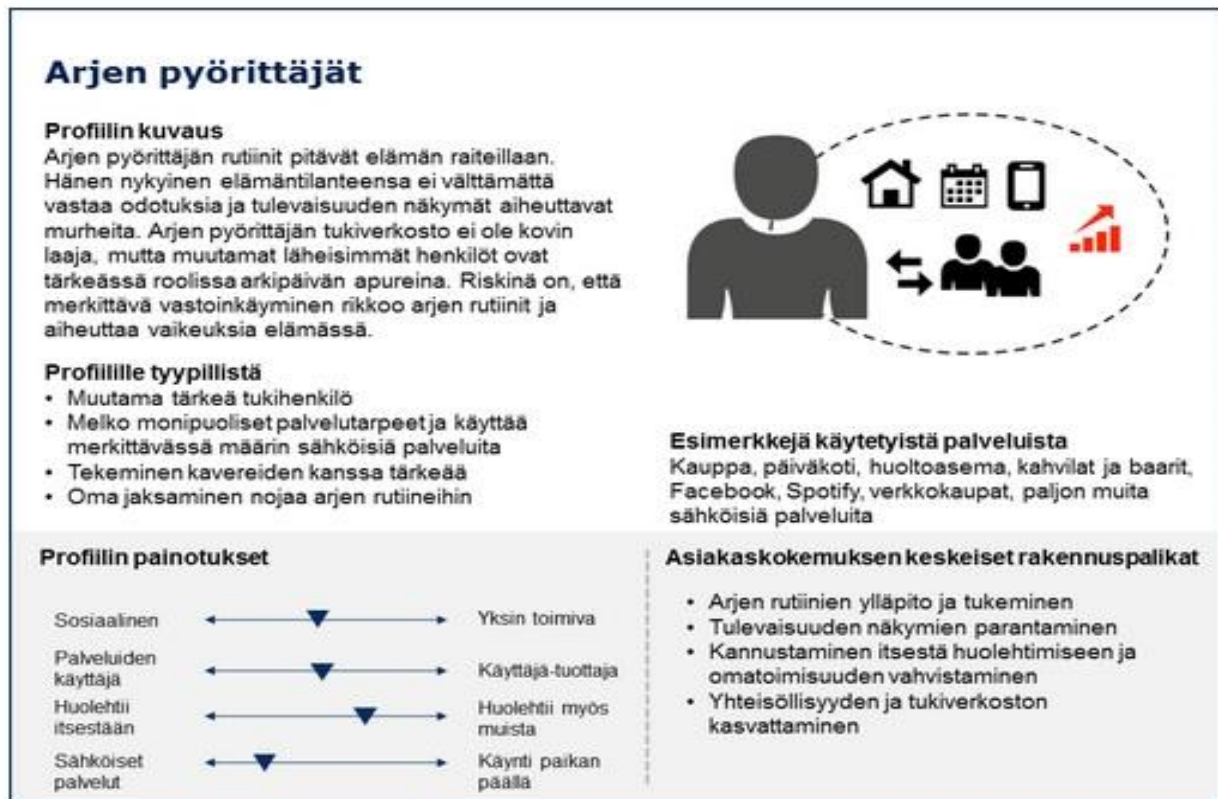
Ensimmäisessä varsinaisessa työpajassa syyskuussa 2014 kuntalaiset otettiin mukaan esittelemällä meneillään ollutta hanketta ja lupaamalla täysi identiteettisuoja heidän vastauksiensa hyödyntämiseen. Tuolloin kuntalaisille jaettiin myös palvelupäiväkirjat, joihin he merkitsivät seuraavan viikon aikana käyttämiään palveluita. Palvelupäiväkirjassa kuntalainen kertoi ensin omaa elämäntarinaansa ja selvitti sen hetkistä palvelujen käyttöään. Kuntalaiset vastasivat viikon ajan joka päivä samoihin kysymyksiin:

”Minun arkipäiväni – Kerro mitä teit tänään? Missä kävit? Kenen kanssa? Mitä palveluita käytit? Palveltiinko sinua hyvin vai huonosti? Saitko apua jossain asiassa ystävältä, naapurilta tai joltain muulta henkilöltä? Olisitko kaivannut apua jossain? Tuliko päivänä aikana mieleen toiveita tai haaveita?”.

Palvelupäiväkirjojen avulla kerättiin asiakasymmärrystä paikallisista kuntalaisista, mutta samalla saatiin tietoa myös tietoa heidän palvelukäyttäytymisestään. Palvelupäiväkirjojen täyttämisen myötä myös itse kuntalaiset pystyivät tarkastelemaan omaa palvelukäyttäytymistään. Palvelupäiväkirjoja palautettiin projektissa hyödynnettäväksi yhteensä 114 kappaletta. (Jäppinen & Nieminen 2015a.)

Palvelupäiväkirjojen palautuksen jälkeen suoritettiin analyysi, jossa palvelupäiväkirjat jaoteltiin saadun materiaalin pohjalta eri ryhmiin palvelukäyttäytymisen perusteella. Analyysivaiheessa etsittiin päiväkirjojen vastausten pohjalta yhdistäviä ja erottavia tekijöitä. Näiden eri ryhmien perusteella koottiin erilaisia asiakasprofiileja (Kuva 4), jotka kuvasivat erilaisia palveluiden käyttäjiä ja kuntalaisryhmiä. (Jäppinen & Nieminen 2015a.)

Kuva 4. Esimerkki asiakasprofiilista. (Kunnat.net -internetsivusto: Asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen Kainuussa.)



Näissä profiileissa voidaan kirjata profiileille tyypillisiä piirteitä, kuten esimerkiksi miten he viettävät arkea, millaisia murheita heillä on, tai mitä asioita he kokevat arjessaan voimavaroikseen. Lisäksi heidän profiilikuvaukseensa voitiin kirjata muutamia esimerkkejä käytetyistä palveluista, joita profiilin edustajat tyypillisesti käyttävät. Päiväkirjoista muodostettuja profiileja verrattiin keskenään ja samalla alettiin luonnostella uusia mahdollisia palvelukonsepteja, joilla voitaisiin vastata näihin profiileista nouseviin tarpeisiin. (Jäppinen & Nieminen 2015a.)

Lokakuussa 2014 järjestettyyn toiseen työpajaan osallistuivat viranhaltijat, luottamushenkilöt, valtion palveluiden ja yksityisen, sekä kolmannen sektorin edustajat. Kun ensimmäisessä työpajassa pyrittiin keräämään asiakasymmärrystä, toisen työpajan tavoitteena oli sen sijaan kehittää osallistujien asiakasymmärrystä heidän toimintakentässä toimivista kuntalaisista. Työpajaan osallistuneet jaettiin ryhmiin ja jokaiselle ryhmälle jaettiin tutustuttavaksi yksi profiili. Jotta ryhmä pystyi sisäistämään profiilin mahdollisimman hyvin, käytettiin tässä hyväksi palvelumuotoilumenetelmää nimeltä

empatiakartta. Empatiakartassa oli tarkoituksena vastata asiakasprofiilin perusteella erilaisiin kysymyksiin:

”Mitä henkilö ajattelee ja tuntee, näkee, kuulee, sanoo ja tekee? Mitä ovat henkilön kipupisteet ja onnistumiset?”

Näiden kysymysten avulla työpajan osallistujat pyrkivät muodostamaan kuvan profiilin taustalla olevista henkilöistä ja heidän arvoistaan. Mikäli ryhmän jäsenet tunnistavat vastaavan profiilin edustajan, voidaan profiilia pitää onnistuneena ja asiakasymmärryksen kasvaneena. (Jäppinen & Nieminen 2015a.)

Lokakuiseen työpajaan osallistuneille esiteltiin ensimmäisen työpajan perusteella luotujen asiakasprofiilien pohjalta valmistetut service blueprint eli palvelukaavio -työkalupohjat. Palvelukaavion avulla esitetään profiilin palveluja kuvion muodossa asiakkaan, palvelujen tuottajan ja muiden toimijoiden näkökulmasta. Työkalu koostuu koko palvelutuotantoketjusta, joka on jaettu viiteen eri osaan. Ensimmäisessä osassa kuvataan asiakkaan polkua palvelussa, toisessa osassa kuvataan asiakkaan ja palvelun fyysinen rajapinta eli se, missä asiakas kohtaa palvelun. Kolmannessa osiossa on palvelun fyysiset elementit. Näitä fyysisiä elementtejä ovat esimerkiksi tilat, joissa palvelut toteutetaan. Fyysisillä elementeillä voidaan tarkoittaa myös erilaisia kylttejä, opasteita, käyttöliittymiä tai ohjeiden selkeyttä. Neljännessä osiossa kuvataan asiakkaalle näkymätöntä osaa palvelusta, jossa toteutetaan asiakaspalveluun liittyvät palvelut, jotka eivät kuitenkaan näy asiakkaalle. Viides osa on palvelutuotantoketjun viimeisin osa, jossa esitellään tukitoiminnot ja päätöksentekoprosessi. Käytännössä nämä käsittävät kunnanhallituksessa tehtävät päätökset ja hallinnolliset, jotka mahdollistavat neljän edellisen osion toteutumisen.

Palvelukaavion tarkoituksena on syventää asiakasymmärrystä ja kehittää jo olemassa olevia palveluita. Palvelukaavion rakentamisessa on hyödynnetty Business model canvasia eli liiketoimintamalli -työkalupohjaa. Liiketoimintamalli -työkalupohjan avulla osallistujat suunnittelevat uusia toimintamalleja eri profiileille. Liiketoimintamalli yhdistää organisaation strategiset ydintavoitteet, ensisijai-

set toimet sekä vahvuudet ja heikkoudet. Liiketoimintamalli, empatiakartta ja palvelukaavio -työkalu tukevat toinen toistaan ja auttavat muodostamaan kokonaiskuvan asiakasprofiileista. (Jäppinen & Nieminen 2015a)

Kolmanteen marraskuussa 2014 järjestettyyn työpajaan osallistuivat ensimmäisessä työpajassa olleet kuntalaiset ja luottamushenkilöt. Kolmannen työpajan työkaluna käytettiin osallistuvan budjetoinnin mallia. Osallistuva budjetointi on hyvin monipuolinen toimintatapa osallistaa kansalaisia palvelurahoituksen allokointiin, tai kerätä heiltä asiakasymmärrystä (ks. esim. Shah 2007). Kainuun palveluluotain -prosessissa osallistuvaa budjetointia toteutettiin kuvitelluilla hyvinvointiseteleillä, joille ei ollut laskettavissa suoraa rahallista arvoa. Jokainen osallistuja sai kymmenen hyvinvointiseteliä, jotka he saivat käyttää kuvitteellisesti mihin tahansa hyvinvointinsa ja arjessa selviämisensä kannalta tärkeisiin palveluihin. Yksittäistä seteliä ei voinut jakaa eri palvelujen välillä, mutta useampia seteleitä sai käyttää samaan palveluun. Jokainen seteli merkittiin käyttäjänsä nimellä, jotta hyvinvointisetelit voitiin yhdistää tietyn profiilin valinnoiksi. Setelit pystyttiin jaottelemaan sen mukaan, vastasiko palvelun järjestämisestä yksityinen, julkinen vai kolmas sektori. Hyvinvointisetelien käyttötavoista voidaan löytää vastauksia myös hyvinvoinnin kannalta erityiseen asemaan nousevista palveluista. Toisaalta tärkeää tietoa saatiin myös siitä, mitä palveluita ei näy vastauksissa ja mitä palveluja kuntalaiset eivät välttämättä nostaneetkaan niin tärkeäksi, kuin aiemmin on ajateltu. Osallistuva budjetointi herätti keskustelua myös siitä, mitkä palvelut toimivat ja mitkä taas eivät. (Jäppinen & Nieminen 2015a.) Tämän pro gradu -tutkielman kirjoittaja oli mukana opintojensa puitteissa tässä kolmannessa työpajavaiheessa Ristijärvellä ja Sotkamossa, mikä edesauttoi hahmottamaan tätä projektia paremmin ja saamaan substanssietoa aiheesta.

Marraskuun 2014 lopulla Ristijärvellä kutsuttiin viimeiseen työpajaan kaikki prosessin aikana mukana olleet henkilöt, eli kuntalaiset, luottamushenkilöt, viranhaltijat, valtion palveluiden ja yksityisen sekä kolmannen sektorin edustajat. Työpajassa kerätyn informaation lisäksi tarkasteltiin palveluita ja niiden kehittämistä yhdessä työpajan osallistujien kesken. (Jäppinen & Nieminen 2015a.) Ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2014 tarkoituksena oli tuottaa prosessi, jolla oltaisiin voitu hankkia pelkästään asiakastietoa Kainuun palveluluotain -prosessissa mukana olleille toimijoille, mutta myöhemmin projektia päädyttiinkin jatkamaan. Projektin jatkamisen tarkoituksena oli tuottaa yksi

malliprosessi kuvaamaan sitä, miten tieto jalostetaan yhdeksi asiakaslähtöiseksi palvelukonseptiksi, jonka mallin Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä voi ottaa käyttöön tuotteistaan tarvittaessa itse loput palvelukonseptit.

3.2 ARJEN PELASTAJAT -KONSEPTI

Arjen pelastajat -konsepti on siis syntynyt yhtenä Kuntaliiton Vaikuttavat lähipalvelut -projektin ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän yhteistyössä toteuttaman Kainuun palveluluotain -prosessin tuloksena. Arjen pelastajat -konsepti luotiin hyödyntämällä Kainuun palveluluotain -prosessissa kerättyjä tietoja, kuten muun muassa palvelupäiväkirjoja ja palvelukarttoja. Kainuulaiset kuntapäättäjät määrittivät ensimmäisessä konseptin käynnistämistilaisuudessa kriteerit, joihin uuden pilotoitavan konseptin oli vastattava. Tällaisia kriteereitä olivat muun muassa tarve tukea yhteisöllisyyttä ja yhdessä tekemistä, vastata syrjäytymisvaarassa olevien nuorten ja ikäihmisten tarpeisiin sekä soveltaa monituottajamallin ajatusta, jolloin konseptissa tulisi olla mukana niin kuntayhtymä, kunnat, järjestöt, yritykset kuin kuntalaisetkin. (Jäppinen & Nieminen 2015, 11.)

Kun kriteerit oli vahvistettu, voitiin seuraavassa työpajassa näiden kriteerien perusteella valita päätäjien toimesta pilotoitava konsepti. Tässä vaiheessa kainuulaiset päättäjät valitsivat 27 erilaisesta lähipalvelu-konseptista Arjen pelastajat -konseptin. Arjen pelastajat -konseptin ydinajatus on ollut työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten ja ikääntyneiden sosiaalisten taitojen, työelämänkyvyn ja hyvinvoinnin parantaminen. Laajemmin, kaikkia kohderyhmiä ajatellen konseptin on tarkoitus ennen kaikkea täydentää julkisten palvelujen tarjontaa. (Jäppinen & Nieminen 2015, 6–7.) Nuorten ja ikäihmisten välisellä vuorovaikutuksella pyritään kehittämään heidän välisiä suhteitaan, mutta myös tuottamaan yhteiskunnallisesti tärkeää tulevaisuuden arvoa. Arjen pelastajat -konseptin arvolupauksessa nuorten ikäihmisille tuottamana arvona voidaan pitää pienimuotoista apua arjen askareissa, esimerkiksi tietoteknisten taitojen opettamista nuorten toimesta ikäihmisille. Pienimuotoisen avun lisäksi nuoret tuottavat ikäihmisille arvoa seurustelulla, empatialla ja kuunte-

lulla. Arjen pelastajat -konseptin on tarkoitus tuottaa ikäihmisille lisää ”hyviä päiviä” kotona, ehkäistä yksinäisyyttä, mahdollisuus päästä hyödyntämään kertynyttä elämäkokemusta sekä sosiaalista kanssakäymistä. (Innokylän Arjen pelastajat -internetsivu.)

Sen sijaan nuorten osalta Arjen pelastajat -konseptissa tavoitellaan syrjäytymisen ehkäisyä, merkityksellisyyden tunnetta, uskoa tulevaisuuteen ja ”Arjen pelastajana” toimimisen uskotaan myös luovan perustaa työelämätaidoille. Ikäihmisten tuottamaksi arvoksi nuorille on arvioitu, että ikäihmiset parantavat nuorten kanssakäymisen myötä nuorten itsetuntemusta ja -luottamusta ja luovat nuorille myös onnistumisen tunnetta, sekä jakavat mahdollisesti iän myötä kertynyttä elämänviisautta nuorille. (Innokylän Arjen pelastajat -internetsivu.)

Konseptia työstettäessä tehtiin sidosryhmäkartta, johon nimettiin niitä erilaisia toimijoita, jotka voisivat olla mukana osallistumassa konseptin toteuttamiseen. (Jäppinen & Nieminen 2015b, 11.) Kainuulaiset kunta- ja kuntayhtymäpäättäjät keskustelivat kolmannessa työpajassa yhdessä mittareista, joilla Arjen pelastajat -konseptin hyötyjä ja vaikuttavuutta voidaan projektin loppuvaiheessa mitata ja arvioida. Näin myös päättäjät osallistettiin osaksi konseptia ja päättäjien roolia konseptin omistajina vahvistettiin. Samalla lisättiin ymmärrystä siitä, mitä päättäjät odottavat Arjen pelastajat -konseptilta. Neljäs työpaja koostui konseptin tulevista käyttäjistä ja toteuttajista eli nuorista, ikäihmisistä ja heidän kanssaan työskentelevistä julkisen ja kolmannen sektorin toimijoista. Työpajassa testattiin konseptin toteutusta ja kerättiin käyttäjiltä kommentteja toimenpiteiden toteutettavuudesta. Kommentointi konseptista ja kehittämis ehdotusten esittäminen tapahtuivat ryhmissä. (Jäppinen & Nieminen 2015b, 12–15; Haastattelut Tuula Jäppinen 2016.)

Kajaanin kaupunki on toiminut Arjen pelastajat -konseptin pilottialueena syksystä 2015 lähtien. Konseptin toiminta-alue laajentui lopulta Kainuun muihin kuntiin, joissa toimintaa on alettu kehittämään paikallisesti keväällä 2016. Kajaanissa hyvänä esimerkkinä konseptin toiminnasta voidaan nostaa Nuorten Ystävien Klubitalo Tönärin toiminta Arjen pelastajissa. Klubitalo Tönäri on kolmannen sektorin toimija, joka saa rahoitusta Raha-automaattiyhdistykseltä, Kajaanin kaupungilta ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymältä. Tönärin toiminnan lähtökohtana on tarjota tukea henkilöille, joilla on esimerkiksi pitkäaikaissairaus, mielenterveysongelmia, tai jokin vamma tai mikä

tahansa muu piirre, joka voi vaikeuttaa työelämään pääsyä. Klubitalo Tönäri tarjoaakin Arjen pelastajien -konseptissa apua arkipäivän askareisiin ja järjestää esimerkiksi ATK-ohjausta Klubitalo Tönärillä tai tarvittaessa jopa ikäihmisen kotona. (Nuorten Ystävien Klubitalo Tönärin -internetsivut.) Vuoden 2016 lähtien Arjen pelastajat -konseptin pilotoinnissa on ollut mukana myös SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, joka on mukana tukemassa hankkeen rahoituksessa ja levittämisessä ensin Kainuun muihin kuntiin. Myöhemmin konseptia on tarkoitus levittää myös kansallisella tasolla laajemmin ympäri Suomea.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

4.1 TUTKIMUSOTE

Tämä tutkimus on luonteeltaan tapaustutkimus, joka lukeutuu laadullisiin tutkimuksiin. Hirsjärven ja Hurmeen (2008,21) teoksessa *”Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö”* esitellään Creswellin (1994, 58) määritelmä laadullisesta tutkimuksesta eräänlaisena induktiivisena prosessina. Prosessissa keskeistä on tutkimuksen yksittäisen asian yleistäminen, useista moniulotteisista tekijöistä koostettu lopputulos, luokittelussa käytettävien luokkien muotoutuvuus tutkimuksen edetessä ja teorioiden sekä säännönmukaisuuksien kehittäminen, jotta aihealueesta olisi mahdollista saavuttaa suurempi ymmärrys. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena ei ole siis ainoastaan selittää, vaan myös pyrkiä ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä (Stake 1995, 37–39). Lisäksi laadulliselle tutkimusotteelle on ominaista hypoteesien asettaminen tutkimuksen johtopäätösten kautta, ei niinkään etukäteen asetettu hypoteesi, kuten kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Toinen tyypillinen tekijä on kerättyjen tulosten sitominen kerättyyn teoriaan. (Glesne & Peshkin 1992.) Laadullinen tutkimusote on usein käyttökelpoinen, mikäli tutkitaan tilanteita, joissa ollaan kiinnostuneita syy-seuraus-suhteista ja näitä syy-seuraus-suhteita ei voida kokeellisesti tutkia (Metsämuuronen 2006, 88).

Käsillä olevassa tutkielmassa on päädytty valitsemaan laadullinen tutkimusmenetelmä, jotta tutkielmassa voidaan päästä paremmin sisälle tähän yksittäiseen tapaukseen osana laajempaa ilmiötä. Koska tutkimus on yksittäisestä case-tapauksesta huolimatta melko laaja, olisi mahdollista toteuttaa laadullisen tutkimuksen lisäksi myös määrällinen, eli kvantitatiivinen tutkimusosuus, jossa oltaisiin selvitetty esimerkiksi kuntalaisten näkemyksiä heidän osallistumismahdollisuuksistaan kyselylomakkein. Tiedonkeruu on suoritettu haastattelemalla Kainuun asiakaslähtöisen lähipalveluiden kehittäminen -prosessissa ja Arjen pelastajat -konseptissa mukana olleita päättäjiä. Kajaanilaiset päättäjät ovat osallistuneet asiakasymmärrystä kerääviin työpajoihin vuoden 2014 keväällä, ja muut Kainuun kuntien päättäjät syksyllä 2014. Aineistonkeruutapana haastattelut ovat luonnollinen valinta, sillä

haastatteluissa tiedonhankintaa voidaan tarvittaessa suunnata yksilöllisesti kunkin haastattelun aikana haluttuun suuntaan. Haastattelut mahdollistavat tiedon keräämisen kaiken muun ohella myös haastateltavan motiiveista. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 34.)

4.2 INTENSIIVINEN SELITTÄVÄ TAPAUSTUTKIMUS

Robert E. Stake (1995, 4) on kiteyttänyt tapaustutkimuksen yhteen kysymykseen ”mitä tästä tapauksesta voimme oppia?”. Tapaustutkimus on usein keino kuvata jotain uutta ilmiötä, jotain sellaista mitä ei ole vielä aiemmin kovinkaan paljon tutkittu (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 29.) Tapaustutkimusta pidetään enemmänkin lähestymistapana tutkittavaan aiheeseen, kuin aineistonkeruu- tai analyysimenetelmänä (Eriksson & Koistinen 2005, 4). Edellä mainittu teos kuvaileekin seuraavassa sitaatissa tapaustutkimuksen moniulotteisuutta:

”Eräs, ja ehkä ainoa, yhdenmukaisuus on, että tapaustutkimuksessa nimensä mukaisesti tarkastellaan yhtä tai useampaa ’tapausta’ (case, cases), joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on tapaustutkimuksen keskeisin tavoite. Tapaustutkimuksessa ei siis ole itsestään selvää tai yhdentekevää, miten tutkittavat tapaukset valitaan, rajataan ja perustellaan.”

Eriksson ja Koistinen (2005, 5) jaottelevat tapaustutkimuksen tunnusmerkit neliosaiseen luetteloon, jotka heidän mukaansa toistuvat useissa metodologiaoppaissa. Mikäli yksi tai useampi kohta täsmää yhteen tutkimusaiheen kanssa, voi olla syytä valita tapaustutkimus:

- ”Mitä,” ”miten” ja ”miksi” kysymysten ovat tutkimuksessa keskeisellä sijalla
- Tutkijalla on vähän kontrollia tapahtumiin
- Aiheesta löytyy vain vähän empiiristä tutkimusta
- Tutkimuskohteena on jokin tässä ajassa elävä ilmiö

Tapaustutkimus jaotellaan kolmeen eri kategoriaan, joita ovat klassinen tapaustutkimus, selittävä tapaustutkimus ja eksploraatiivinen tapaustutkimus. Tämän tutkielman tapaustutkimus -tyyppinä

toimii nimenomaan selittävä tapaustutkimus, koska siinä pyritään selittämään tapausta ja kuvaamaan, miksi tapaus on juuri sellainen kuin se on. Selittävä tapaustutkimus sopii hyvin aiheisiin, jotka ovat monimutkaisia tosielämän aiheita, ja joissa ollaan kiinnostuneita niiden mekaniikoista ja kausaalisuhteista. (Eriksson & Koistinen 2005, 12; ks. myös Stake 1995, 3). Selittävän tapaustutkimuksen tuloksena voi olla esimerkiksi analyttinen kuvaus prosessista, sen vaiheista ja tapahtumista ja niiden välisistä suhteista (Dawson 1997, 396–401). Juuri tästä edellä mainitusta prosessimaisuudesta on kyse tässä tutkielmassa.

Toinen jaottelu liittyy sen sijaan tapausten lukumäärään, eli siihen vertaillaanko useita tapaustutkimuksia, vai tehdäänkö yleistyksiä yhden tai kahden tutkimuksen perusteella. Intensiivisellä tapaustutkimuksella tarkoitetaan nimenomaisesti yhtä tai kahta tutkittavaa tapausta, kun taas ekstensiivisessä tapaustutkimuksessa on mukana huomattava määrä tapauksia, joita vertaillaan keskenään. Intensiivistä tapaustutkimusta on kritisoitu huonosti keskustelevalle teorian ja heikon analyysin suhteesta, sekä vähäisiksi jäävistä johtopäätöksistä. (Eriksson & Koistinen 2005, 15–16). Tässä tutkielmassa, ja laajemmin hallintotieteellisessä viitekehyksessä edellä mainitun kaltaista ongelmaa voidaan kuitenkin välttää huolellisesti laaditulla teoreettisella viitekehyksellä. Vaikka tutkittavat asiat ovatkin usein erittäin kompleksisia, on tutkimusta tehty verrattain paljon ja yhtymäkohtia on yleensä löydettävissä myös muihin tutkimuksiin sekä teorioihin. Toisaalta intensiivistä tapaustutkimusta pidetään usein myös ”hyvänä tarinana”, jossa selitetään yhtä tai korkeintaan muutamaa tapahtumaa. Tässä tutkimuksessa tutkitaan yksittäistä projektia, joten empiirisessä osassa ei keskitytä nostamaan esiin massoja tai toistuvuuksia, vaan löydöksiä, jotka kuvaavat Arjen pelastajat -konseptia erilaisista ja osin jopa poikkeavista näkökulmista.

4.3 HAASTATTELUAINEISTON KERÄÄMINEN KAINUUSSA

Pro gradu -tutkimus toteutettiin haastattelemalla yhdeksää Kainuun palveluluotain -prosessiin aktiivisesti osallistunutta henkilöä. Haastatteluja varten anottiin Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon -kuntayhtymältä tutkimuslupa, johon saatiin myöntävä vastaus 3.3.2016. Haastateltavien valinnassa

apuna toimivat niin Kuntaliitto, kuin Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymäkin. Haastateltavat pyrittiin valitsemaan siten, että he olisivat olleet mahdollisimman aktiivisesti mukana Kainuun palveluluotain -prosessissa ja osallistuneet mahdollisimman useaan työpajaan. Lisäksi haastateltavat olivat joko luottamushenkilöitä tai viranhaltijoita, jotka ovat esittely- tai päätösvastuussa. Tällä kohdennuksella luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin oli tarkoitus keskittyä nimenomaan päätöksentekovaiheeseen, kun varsinaisten palvelujen käyttäjät jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle.

Haastatteluista sovittiin haastateltavien kanssa viikoilla 9–10/2016. Ennen haastattelua haastateltaville lähetettiin haastattelupyynnön yhteydessä saatekirje ja alustavat kysymykset. Kaikki haastattelupyynnot lähetettiin sähköpostitse, mutta osaan haastatteluun halutuista otettiin yhteyttä myös puhelimitse. Osa haastattelupyynnön saaneista kieltäytyi, tai he eivät vastanneet haastattelupyyntöön lainkaan. Haastateltavat koostuivat loppujen lopuksi neljästä viranhaltijasta ja viidestä luottamushenkilöstä. Yksi luottamushenkilö oli ensimmäisen kauden valtuutettu, kun taas muilla haastateltavina olleilla viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä oli pitempi kokemus virassaan tai luottamustehtävässään. Haastattelut toteutettiin haastateltavien organisaation tiloissa lukuun ottamatta yhtä haastattelua, joka toteutettiin haastateltavan kotona. Kysymykset olivat kysymysmuodoissa, kuitenkin siten, että ne oli laadittu pro gradu -tutkielman tutkimuskysymysten ja teoreettisen viitekehyksen mukaisten teemojen mukaan, jotta haastateltavalla oli halutessaan mahdollisuus kertoa myös laajemmin kysymysalueesta. Haastattelun lopussa haastateltavalle annettiin vapaa sana yleisesti haastattelutematiikkaan liittyen.

Tutkimusaineiston tarkoituksena oli saada tietoa siitä, miten kainuulaiset kuntapäättäjät näkevät asiakaslähtöisyyden käsitteen, mikä pitäisi olla kuntalaisen äänen roolin päätöksenteon valmisteluvaiheessa, miten päätöksentekijät kokevat saavansa tietoa palvelujen käyttäjiltä päätöksenteon tueksi ja miten kerätyt tiedot vastaavat päätöksentekijöiden tarpeita päätöksiä tehtäessä. Näiden tutkimusaineistoa varten kerättävien haastattelutematiikkojen avulla pyrittiin keräämään aineisto, josta saataisiin mahdollisimman monipuoliset vastaukset tutkimuskysymyksiin.

Puolistrukturoidut haastattelut suoritettiin Kainuussa 16.–18.3.2016. Haastatteluissa edettiin ennalta suunnitellun rungon mukaisesti, kuitenkin siten, että rungosta saatettiin tarpeen tullen poiketa, mikäli vastauksia oli tullut jo aiempiin kysymyksiin tai haastateltavat kertoivat tarkemmin muista aihepiiriä lähellä olevista tematiikoista. Haastattelujen kesto vaihteli 30 minuutista 55 minuuttiin. Haastateltaville luvattiin anonymiteetti, niillä poikkeuksilla, että haastateltavien nimet ja aseman saa esittää pro gradun tiedoissa. Lisäksi haastateltavan kanssa on sovittu siitä, että sitaatin perässä saa lukea lajittelu luottamushenkilön ja viranhaltijan välillä. Lajittelusta luottamushenkilön ja viranhaltijan välillä on kuitenkin luovuttu, koska siten anonymiteetin varmistaminen ei olisi ollut täysin varmaa haastateltavien lukumäärästä johtuen. Gradun tekijän lisäksi myös Kuntaliitolla on oikeus haastatteluaineistoon.

Haastattelut on nauhoitettu haastateltavien luvalla litteroinnin mahdollistamiseksi, jälkikäsitteilyn helpottamiseksi ja muistiinpanojen tekoa varten. Haastateltaville on kerrottu mahdollisuudesta kieltäytyä haastattelusta kesken haastattelun. Haastattelut on litteroitu niiltä osin, kuin niitä on tutkimuksessa käytetty.

4.4. AINEISTON ANALYYSI

Aineiston analyysi voi näyttäytyä joissakin tapaustutkimuksissa haasteellisena, eikä tapaustutkimusta pidetäkään siitä syystä varsinaisena aineistonkeruu- tai analyysimenetelmänä. Aineiston analyysi voidaan kuitenkin tehdä samoja keinoja käyttäen kuin muissakin laadullisissa tutkimuksissa ja samoja keinoja hyödyntäen. Tyypillisiä tällaisia tapoja ovat muun muassa luokittelut, kategorisoinnit, teemoittelut ja tyypittelyt. (Eriksson & Koistinen 2005, 4; Eriksson & Koistinen 2005, 30.) Luokittelua pidetään yksinkertaisimpana sisällönanalyysikeinona, sillä luokittelu voi olla yksinkertaisimmillaan luokkien muodostamista ja eri luokkien esiintymistiheyden tarkastelua aineiston sisällä. Teemoittelussa taas voidaan pilkkoa aineisto eri teemojen mukaiseen esiintyvyyteen. Tyypittelyssä ai-

neisto ryhmitellään tietynlaisiksi tyypeiksi, jotka nousevat teemojen esiin. Tällä tarkoitetaan teemoille tyypillisiä ominaisuuksia ja esimerkiksi tiettyjen asioiden esille nousemista puhuttaessa tietystä teemasta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.)

Sisällönanalyysi jaetaan joko induktiiviseen tai deduktiiviseen päättelyyn. Deduktiivisella päättelylogiikalla tarkoitetaan yleistykestä yksittäiseen tapaukseen liittyvää analysointia, kun taas induktiivinen päättely tarkoittaa yksittäisen tapauksen yleistämistä vastaaviin muihin tapauksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95.) Eskola (2015, 188) on esittänyt jaottelun teorian ja aineiston suhteen suhteessa analyysiin. Hän on jakanut tutkimuksen analyysitavan kolmeen eri kategoriaan; aineistolähtöiseen, teoriasidonnaiseen ja teorialähtöiseen tutkimukseen. Aineistolähtöisellä tutkimuksella tarkoitetaan sitä, että teoria pyritään konstruoimaan aineistosta suoraan, kun taas teorialähtöisessä analyysissä lähdetään liikkeelle klassisen mallin mukaisesti teoriasta ja palataan siihen myöhemmin johtopäätöksissä. Tässä tutkimuksessa analyysi tehdään teoriasidonnaisesti analyysin sisältäessä teoreettisia kytkentöjä, kuitenkin niin, ettei analyysi nouse suoraan teoriasta tai pohjaudu teoriaan. Tässä tutkimuksessa on kolme vahvaa teemaa: (asiakaslähtöisyys ja osallisuus, tietojohtaminen ja kuntalaisen rooli kunnallishallinnon osana).

Teoriasidonnaisen analyysin päättely nähdään induktiivisesta ja deduktiivisesta päättelystä poiketen usein abduktiivisena päättelynä. Abduktiivisessa päättelyssä yhdistetään aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Teoriasidonnaisuuden analyysin (myös teoriaohjaavan analyysin) kohdalla on tärkeää tietää tutkittavasta ilmiöstä jo etukäteen, jotta myös teoriaa voidaan hyödyntää sisällönanalyysivaiheessa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97 & 99.) Analyysi koostuu siis jo aiemmin kerätystä aineistosta, sekä tätä tutkimusta varten kerätystä aineistosta. Tämä aineistokokonaisuus asetetaan analyysiluvussa vuoropuheluun teoreettisen viitekehyksen kanssa. Analyysiluvun ajatteluprosessissa tukeudutaan aineistokokonaisuuteen, niin että tässä teoriasidonnaisessa tutkimuksessa myös teorian rooli on erityisen merkittävä. Aineiston analyysissä selvitetään, miten teoreettisen viitekehyksen erilaiset teoriat näyttäytyvät suhteessa aineistoon. Teoriaa pyritään myös käyttämään avuksi ymmärrettäessä aineistosta esille nousevia asioita.

Pertti Alasuutari (2011) näkee laadullisen tutkimuksen analyysillä kaksi päävaihetta, jotka ovat havaintojen pelkistys ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintojen pelkistämällä tarkoitetaan sitä, että aineistoa tarkastellaan siitä näkökulmasta, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja tutkimuskysymysten kannalta merkityksellistä. Toinen näkökulma havaintojen pelkistämisessä on karsia havaintomäärää, mikä saadaan aikaan yhdistämällä havaintoja yhdeksi keskeiseksi havainnoksi tai useammaksi havaintojen joukoksi. Havainnot yhdistellään yhdeksi keskeiseksi havainnoksi tai useammaksi havaintojen joukoksi. Arvoituksen ratkaisemisella Alasuutari tarkoittaa tulosten tulkintaa. Arvoituksen ratkaiseminen on siis tuotettujen johtolankojen (aineisto) ja käytettävissä olevien vihjeiden pohjalta (teoria) tehty tulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Kerätystä aineistosta voidaan siis lähteä monella eri tavalla ”ratkaisemaan arvoitusta”. Valitut menetelmät on syytä toteuttaa sen mukaan, millainen tutkimuksen teoriapohja on ja millainen on kerätty aineisto.

Tässä tutkielmassa aineisto koostuu tämän tutkimuksen tiimoilta kerätyn haastatteluaineiston pohjalta sekä Kainuun palveluluotain -prosessin aikana kerätystä aineistosta, jota on kuvattu tarkemmin kappaleessa 3.1. Haastattelujen analyysissä pyritään löytämään tutkimusinformanteilta haastatelluin kerätyn tiedon yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia. Näitä yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia hyödyntäen analyysivaiheen kautta toivotaan löydettävän mielenkiintoisia johtopäätöksiä ja mahdollisia yleistyskäsitteitä koskemaan myös muita, kuin tutkittavaa tapausta. Arvoituksen ratkaisemista on lähestytty tässä tutkimuksessa siten, että nauhoitetut haastattelut on kuunneltu vähintään kahteen kertaan läpi ja tämän pohjalta tehdyt litteroinnit on luettu useaan kertaan samalla muistiinpanojen avulla. Keskeiset löydökset on lajiteltu omiksi ryhmikseen teemojen mukaan, joista on muodostunut analyysiluvun kolme päälukua ja keskeiset sisällöt kyseisiin lukuihin. Tutkielmassa käytetyt haastateltavien suorat sitaatit on valittu siten, että ne kuvaavat mahdollisimman hyvin kustakin esille nousseen teeman keskeistä puhuntaa. Suoria lainauksia on muutettu ainoastaan siten, että ne ovat helppolukuisempia poistamalla erilaiset täytesanat, kuten ”tota” ja ”niinku”.

4.5 TUTKIMUKSEN VALIDITEETTI JA RELIABILITEETTI

Tutkimuksen validiteetti voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen validiteettiin. Sisäisellä validiteetilla tarkoitetaan tutkimuksen teoreettisten ja käsitteellisten määrittelyjen loogista käsittelyä, tietynlaista harmoniaa. Sisäisellä validiteetilla pyritään arvioimaan sitä, että tutkija hallitsee oman tieteenalansa. Ulkoinen validiteetti viittaa taas tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten sekä aineiston välisen suhteen pätevyyttä. Ulkoisen validiteetin arviointia taas tarkastellaan siitä näkökulmasta, ovatko haastateltavat vastanneet kysymyksiin totuudenmukaisesti. Mitä lähempänä tutkimusraportin kentältä kerätyn tiedon kertomus on todelliseen tilanteeseen verrattuna, sitä validimpi tutkimus on. (Grönfors 2008, 104–105.) Validiteettiin liittyy myös reliabiliteetin käsite, jos tutkimuksen kerätyssä aineistossa ei ole ristiriitaisuuksia. Reliabiliteetti koostuu neljästä erilaisesta ryhmästä. Kongruenssilla kuvataan yhdenmukaisuutta, jolla tarkistetaan eri indikaattoreiden mittaavan samaa asiaa. Instrumentin tarkkuudella tarkoitetaan toistuvan ilmiön havainnointitarkkuutta. Instrumentin objektiivisuudella tarkistetaan muiden kuin tekijän ymmärryksen esitetyistä havainnoista. Ilmiön jatkuvuudella ilmaistaan ilmiön jatkuvaa samankaltaisuutta. (Grönfors 2008, 105.)

Lähtökohtaisesti tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia arvioivat tutkimuksen lukijat, jo olemassa oleva ja tuleva tiedeyhteisö (Laine, Bamberg & Jokinen 2015, 56; Alasuutari 2011, 159). Validiteettia voidaan kuitenkin parantaa triangulaation keinoin. Triangulaatiossa käytetään toisiaan täydentäviä aineistoja, menetelmiä ja näkökulmia. Triangulaatiot voidaan jakaa neljään osaan; aineisto-, menetelmä-, teoria- ja tutkijatriangulaatioon. Kerrannaistriangulaatiota, jolla tarkoitetaan eri aineistotyyppien, metodien ja teorioiden yhdistämistä, pidetään yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lähtökohtana. (Denzin 1978, 304; Laine, Bamberg & Jokinen 2015, 26.)

Tämän tutkimuksen ollessa abduktiivisen päättelyn periaatteiden mukaisesti tehty, on otettava huomioon Grönforsin (2008, 20) esitys siitä, että tutkimuksen validiteettia tulee tarkastella eri näkökulmasta kuin induktiivisen tai deduktiivisen päättelyn avulla tehdyssä tutkimuksessa. Tutkimusaineisto on abduktiivisessa päättelyssä aina validia, koska abduktion avulla voidaan ottaa tarkastelun alaiseksi myös yllättävät, ennalta arvaamattomat käänteet aineistossa. Abduktiivisessa päättelyssä keskeisin validiteetin tarkastelu liittyykin kysymyksenasettelun tapaan. (Grönfors 2008, 20.)

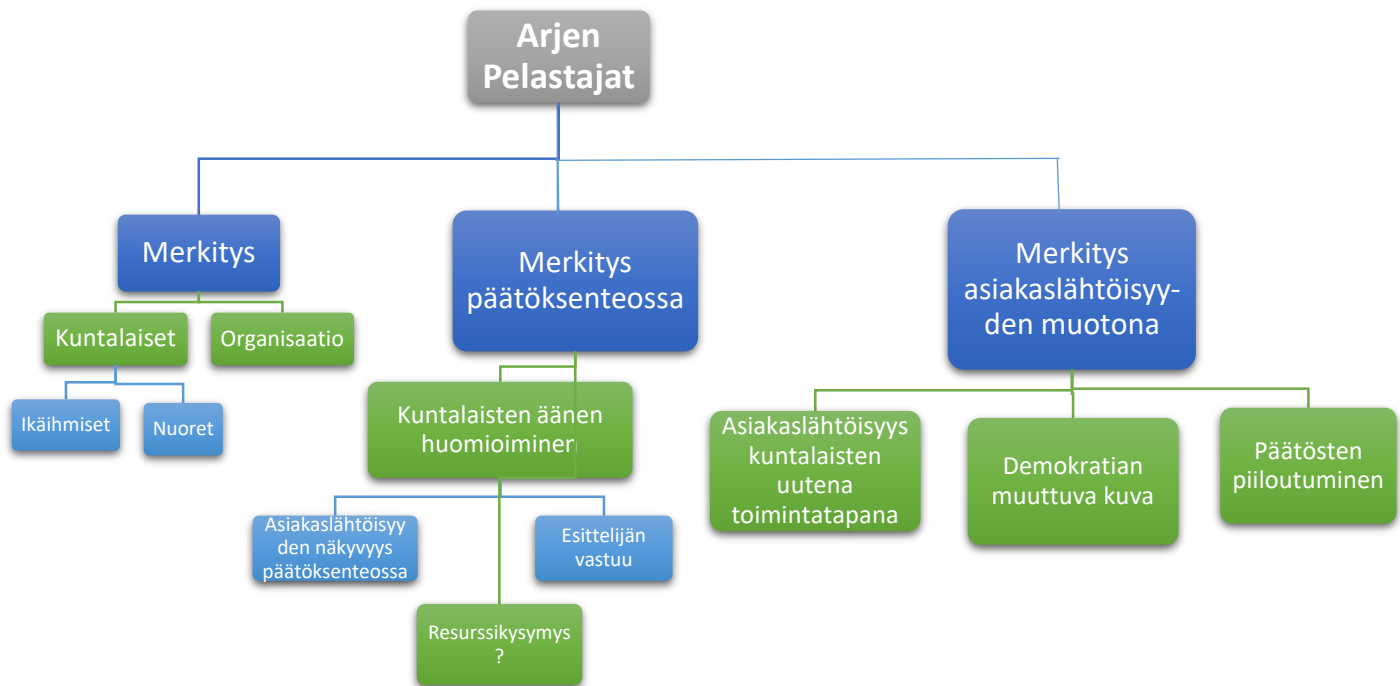
Tämä tutkimus on pyritty tekemään mahdollisimman läpinäkyvästi asiallisilla lähdeviittauksilla ja määrämällä teoreettinen viitekehys ja aikaisemmat aihealuetta koskevat tutkimukset objektiivisesti erilaisilla sanahauin. Olen tutustunut laajasti kirjallisuuteen tätä aihetta koskien. Aineistonkeruu on toteutettu haastatteluin ja haastatteluissa on kerrottu miksi haastattelut nauhoitetaan ja miten haastattelunauhoja tullaan käyttämään. Haastattelujen nauhoittaminen on helpottanut tarkan analyysin tekemistä, millä on parannettu myös tutkimuksen luotettavuutta. Tulkinnot perustuvat kerättyyn ja olemassa olevaan aineistoon.

5 KAINUULAISET PÄÄTTÄJÄT KUNTALAISILTA SAADUN TIEDON TULKKEINA

Tässä analyysikappaleessa raportoidaan haastattelujen analyysin avulla syntynyt kuva siitä, miten tutkimusinformantit näkivät Kainuun asiakaslähtöisen lähipalveluiden kehittämisen merkityksen ja vaikuttavuuden. Analyysi ei perustu kuitenkaan yksinomaan haastatteluaineistosta esiin nousseisiin asioihin, vaan myös jo aiemmin tehtyyn tutkimukseen Kainuun palveluluotain -prosessista ja Arjen pelastajat -konseptista. Olennaisen osuuden analyysista muodostaa myös näiden projektien aikana kuntalaisilta kerätyt tulokset.

Analyysikappale on jaettu kolmeen osaan keskeisten havaittujen teemojen perusteella. Ensimmäisessä kappaleessa syvennyttään sekä Kainuun palveluluotain -prosessiin, että Arjen pelastajat -konseptin merkitykseen niin kuntalaisten kuin organisaation näkökulmasta. Toinen kappale keskittyy Kainuun palveluluotain -prosessin vaikutuksiin päätöksentekoprosessissa. Toiseen kappaleeseen kytkeytyy myös tiedolla johtamisen tematiikka. Kolmas ja viimeinen analyysikappale käsittelee Kainuun palveluluotain -prosessin merkitystä kuntalaisten osallisuudessa ja organisaation asiakaslähtöisessä toiminnassa. Kolmannessa kappaleessa pohditaan myös sitä, miten kainuulaisten kunta-päättäjien mukaan kuntalaisten osallistuminen on muuttunut verrattuna menneeseen aikaan. Empirialukua on kuvattu myös kuviossa 4.

Kuvio 4. Empiirisen aineiston yhteenveto.



5.1 ARJEN PELASTAJIEN MERKITYS

Arjen pelastajien merkityksestä kysyttäessä haastateltavat korostivat erityisesti kahta aikaisempaan toimintaan verraten poikkeuksellista näkökulmaa. Arjen pelastajat voidaan nähdä ennen kaikkea merkityksellisenä toimintana kyseiseen pilottiin osallistuville nuorille ja ikäihmisille. Toisena merkityksenä esiin nousi koko prosessin merkitys organisaatiolle, millä tarkoitettiin uudenlaisen toimintakulttuurin ja -tavan luomista osallisuuden ja asiakaslähtöisyyden näkökulmasta. Edellä mainittu-

jen tekijöiden lisäksi haastateltavat korostivat myös organisaation sisäisen kehittymisen näkökulmaa, ikään kuin sitä, mitä nämä projektit ovat opettaneet kuntalaisten osallistamisesta niin päättäjille, kuin sitä kautta myös organisaatiolle.

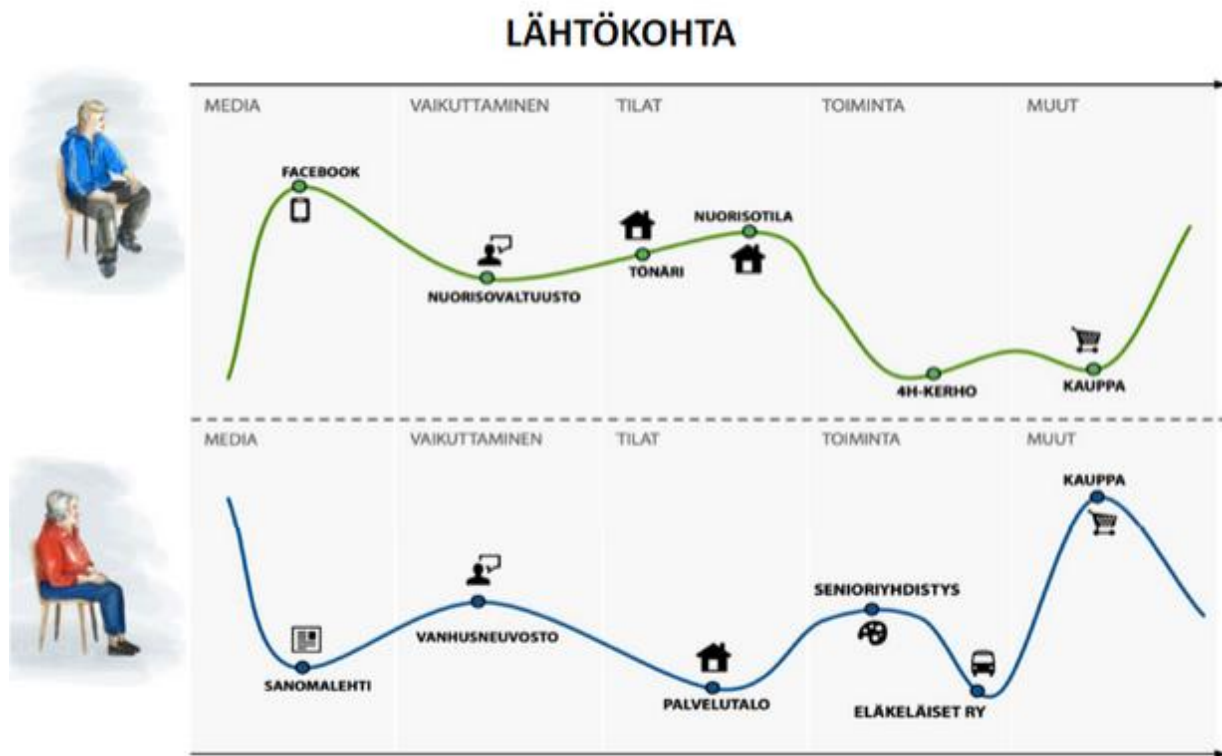
5.1.1 Arjen pelastajien merkitys ikäihmisille ja nuorille

Haastattelujen perusteella Kainuun palveluluotain -prosessissa ja Arjen pelastajat -konseptissa ajateltiin kuntalaisten näkökulmasta olevan kaksi keskeistä roolia; arvonnäisyys kohderyhmälle ja vastuunottamista omasta hyvinvoinnistaan. Arjen pelastajat -konseptin kohderyhmäksi valikoituivat ikäihmiset ja nuoret ja yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi heille tuotettava arvonnäisyys, mitä Arjen pelastajat -konseptilla pyritään tuottamaan. Nuorten arvonnäisykseksi nähtiin haastateltavien näkökulmasta se, että nuoret kokevat olevansa ”Arjen pelastajia” ikäihmisille. Yhtenä esimerkkinä voidaan nostaa Kajaanissa toimiva Klubitalo Tönäri, jossa toimii joukko nuoria, jotka ovat olleet vailla työ- tai koulutuspaikkaa, tai he tarvitsevat muulla tavoin apua arkielämän hallinnassa. Nämä nuoret saavat merkityksellistä tekemistä Arjen pelastajien kautta ollessaan apuna ikäihmisille. (Klubitalo Tönäri internet -sivut).

Haastatteluaineiston analyysin mukaan haastateltavat kokivat tärkeäksi sen, että ikäihmiset saavat apua normaaleissa arjen askareissa, kuten kaupassa käynnissä tai harrastuksissa. Esimerkiksi Klubitalo Tönäri järjestämällä ATK-kursseilla nuoret opettavat ATK-taitoja ikäihmisille. Näissä tilanteissa ikäihmisten ja nuorten välille syntyy vuorovaikutusta, jolloin molemmilla osapuolilla on mahdollisuus oppia toisiltaan erilaisia asioita aina ruuanlaitto-ohjeista elämänohjeisiin. Näillä kohtaamisilla saadaan parannettua ikäihmisten ja nuorten välistä vuorovaikutusta ja mahdollisesti pienennettyä myös nuorten ja ikäihmisten välistä kuilua. Arjen pelastajat -konseptia luodessa, Kainuun palveluluotain -prosessissa kuntalaisten pitämistä palvelupäiväkirjoista saatettiin todeta, että nuoret ja ikäihmiset eivät ole juurikaan vuorovaikutuksessa keskenään lukuun ottamatta kaupassa käyntiä, vaikka nimenomaisesti he olisivat ne väestöryhmät, joiden kohtaamisesta voisi syntyä molemmille

osapuolille arvonnäköystä. Kuvassa 5 havainnollistetaan sitä, missä ja miten nuoret ja ikäihmiset kohtaavat.

Kuva 5. Lähtökohta hankkeelle. (Kuntaliiton Arjen pelastajat -internetsivu.)



”Nuoret on nimenomaan näitä Arjen pelastajia näille ikäihmisille, että nuoret saa mielekästä tekemistä ja ikäihmiset sitä tarvitsemaansa apua arjen askareisiin, ja vapaaehtoisuuteen perustuu tämä toiminta. Sillä tavalla molempia osapuolia hyödyttäen, että nuoret saa ikäihmisiltä sitä elämäkokemusta tietoonsa ja tällöinen perimätietokin siinä siirtyy, että myös sosiaalinen kohtaaminen ja aineettoman perinnön siirtyminen siinä mukana.” H1

Arjen pelastajat -konseptin rooli koettiin haastatteluissa myös siten, että sillä halutaan korostaa kuntalaisten omaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Tällaisten kohtaamisten avulla kuntalaisten vastuuta saatettiin kehittää, kun yhteiskunnasta syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pyrkivät pysymään aktiivisesti mukana yhteiskunnan toiminnassa. Kun nuoret toimivat aktiivisina yhteiskunnan jäseninä, he pystyvät ottamaan paremmin vastuuta omasta elämästään ja esimerkiksi kouluttautumaan tai pääsemään helpommin töihin. Kysyttäessä Arjen pelastajien tärkeimmästä tehtävästä eräs haastateltava nosti esille juurikin kyseisen seikan:

”Pidän tärkeimpänä ihmisen oman vastuun korostamista. Kyllä viime kädessä omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan on vastuussa ihminen itse. Mitä laajemmin se ymmärretään sitä tärkeämpää.” H2

Toinen haastateltava korosti toisaalta myös kunnan merkitystä ja sitä, kuinka kuntalaisia täytyy tukea, jotta he motivoituisivat kouluttautumaan tai hakemaan töitä:

”Yritetään saada myös heitä (nuoria) elämänpolulle ja kysymys on siitä, että heille saattaa herätä siinä ikäihmisen kanssa touhutessa, että jumaliste, minähän saan tästä ihan inspiraatiota ja lähen kouluttautumaan, jos se on mukavaa ja jotakin muuta sisältöä ku ihan vaan ajella autolla tuossa kadulla.” H3

5.1.2 Arjen pelastajien merkitys organisaation toiminnalle

Arjen pelastajat on uusi toimintatapa, jossa on pyritty luomaan yhteiskehittämisen keinoin uudenlainen toimintakulttuuri. Kainuun palveluluotain -prosessin on koettu olevan merkityksellinen eri organisaatioiden yhteistyössä kahdella eri tasolla. Nämä kaksi tasoa ovat organisaatioiden välinen yhteistyö sekä kuntalaisten, kuntien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tapaamiset ja vuorovaikutuksen kehittäminen.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Kainuun kuntien, Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston yhteistyötä on pidetty merkittävänä organisaatioiden välisenä yhteistyönä. Yhteistyössä on koettu merkityksellisenä se, että eri organisaatioiden yhteistyö on mahdollistanut jokaisen yhteistyöorganisaation omien vahvuusalueidensa mahdollisimman tehokkaan käytön yhteisen hyvän eteen. Tämä on ilmentynyt Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tarjoamana paikallistuntemuksena ja Kuntaliiton sekä Tampereen yliopiston yhteiskehittämisen työkalujen tuntemisena. Tämä yhteistyö on jalkautunut kuntiin ja tuonut nämä eri toimijat näkyville myös kuntiin ja kuntalaisille.

Toisena monitoimijaisuuden ilmentymänä on koettu työpajojen tapaamiset, joihin on kokoontunut yhtä aikaa niin järjestöjen ja yksityisen sektorin edustajia, kuin kunnan luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, sekä kuntalaisia. Kuntiin jalkauduttaessa myös Kainuun palveluluotain -prosessin näyttäytyminen selvänä ja konkreettisenä tapana toimia on koettu erittäin tärkeäksi. Tällä on pyritty saamaan kuntalaisille konkreettinen tunne siitä, että heidät on otettu palvelujen suunnitteluun aktiivisesti mukaan.

”Voidaan kirjoittaa vaikka kuinka monta hienoa tarinaa tai hienoa strategiaa, mutta tämä on ollut ihan sitä käytännön toimintaa, mitä enemmän tarvittaisiin. Se on mun mielestä tärkeintä. Papereita, strategioita ja visioita ja kaikkia niitä on vaikka kuinka paljon, mutta paljon enemmän tarvitaan ihan käytännön toimintaa.” H3

Kainuun palveluluotain -prosessia pidettiin lähtökohtaisesti jokaisessa haastattelussa, ei vain yksittäisenä palvelunkehittämisprosessina, vaan nimenomaisesti uutena toimintakulttuurina, johon sisältyy keskeisinä tekijöinä yhteiskehittäminen yhdessä oman kunnan alueen toimijoiden kanssa, sekä kuntalaisten aktivoiminen osaksi palvelukehittämistoimintaa. Palvelukehittämisessä kuntalaisten aktiivista toimintaa pidettiin hyvin tärkeänä sen osoittautuessa hyvin legitimoituna muotona uusien palvelumallien kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. Kuntalaisten osallistuessa tällaiseen projektiin kuntalaiset kokevat tulevansa kuulluiksi heitä koskevissa asioissa ja tällä voi olla positiivisia vaikutuksia myös kuntalaisten ja kunnan päättäjien välisen vuorovaikutussuhteen kehittämisessä.

Haastateltavat korostivat myös sitä, että kuntalaisten osallistuminen tällaisiin projektiin tulisi näkyä voimakkaasti, jotta kuntalaiset kokevat, että heidän antamansa vapaa-aika tällaisen projektin eteen olisi synnyttänyt aidosti jotain uutta, ja sitä kautta kuntalaiset kokisivat saaneensa vastinetta heidän prosessia varten luovuttamalleen ajalle. Haastatteluissa koettiin myös tärkeäksi tekijäksi kuntalaisten kuulluksi tulemisen kokemusta, jolloin he mahdollisesti aktivoituvat myöhemminkin kuntaa koskeviin asioihin esimerkiksi äänestämällä aktiivisemmin kunnallisvaaleissa, osallistumalla vastaaviin yhteiskehittämishankkeisiin tai muihin osallisuutta tukeviin projekteihin, sekä esimerkiksi vastaisivat aktiivisemmin asiakaskyselyihin.

”Ei kansalaiset käytä omaa vapaa-aikaansa, eikä niiden tuu antaa, jos se ei johda mihinkään. Kyllä me ollaan täällä monesti pohdittu, että tässä pitää tapahtua oikeesti asioita, että me ollaan velvollisia meidän kansalaisia kohtaan, jotka on ollu mukana, heidän tulee saada vastinetta sille työlleen.” H4

”Minä itseasiassa näen ne tämmösinä kulttuurin muokkaajina, että ne saa ihmiset ymmärtämään, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa ja sitä kautta aktivoitumaan sillä tavalla, että kyllä niillä selkeä oma tarkoituksensa on. Sehän on yleensä sitä työtä, joita kunnat, peruskunta unohtaa käytännössä priorisoinnin perusteella, se jää vähän matalammille kynnyksille väkisinkin.” H2

Myös Liski (2013, 59) on argumentoinut asiakkaan osallisuuden huomioimisen merkityksellisyydestä. Yhteiskehittämishankkeissa voidaan edistää niin vuorovaikutusta kuin luottamustakin myös tulevia hankkeita ajatellen. Keskeisinä keinoina onnistuneeseen asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaan osallisuuteen pidetään vuorovaikutusta ja luottamusta. Erilaisin vuorovaikutuksen keinoin voidaan asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan osallisuutta kehittää jatkuvasti. (Liski 2013, 59–60.)

Toisaalta Kainuun palveluluotain -prosessin nähtiin osin epäonnistuneena siinä, ettei toimintakulttuuria oltu vielä saatu aikaan, eikä sen tulevaisuuteen luotettu. On kuitenkin huomattava, että kritiikki kohdistuu alla olevassa sitaatissa Arjen pelastajat -konseptin toimintaan ja sen juurruttamiseen, eikä yhteiskehittämisen toimintakulttuurin luomiseen:

”Sinällään hieno asia nuorien ja ikäihmisten kohtaaminen, mutta kun puhutaan toimintakulttuurin, niinku minä ite ymmärrän, rakentamisesta, niin se ei ole nyt siinä missä ollaan. Niillä ajatuksilla ei synny sitä toimintakulttuuria. Se on liian vaihtuvan kuntalaisjoukon käsissä, nuoret vaihtuu, nuoret ovat mukana ehkä kohderyhmänä, jotka ovat semmonen erikoisryhmä nuorista, joilla ei ole työpaikkaa eikä opiskelupaikkaa.” H5

5.2 KAINUUN PALVELULUOTAIN -PROSESSIN MERKITYS PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tässä kappaleessa tarkastellaan Kainuun palveluluotain -prosessin näkyvyyttä päätöksentekoprosessissa. Kappale on jaettu hankkeen näkyvyyteen päätöksentekoprosessissa, esittelijän vastuun merkitykseen, sekä kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyyteen resurssitekijänä.

5.2.1 Asiakslähtöisen lähipalvelukehittämisprojektin näkyvyys päätöksentekoprosessissa

Arjen pelastajien merkitys päätöksenteossa on jäänyt informanttien mukaan vielä kohtalaisen vähälle huomiolle. Haastateltavista kukaan ei ollut tietoinen, että Arjen pelastajia tai sen tuloksia olisi tuotu päätöksentekoprosessin esitysteksteihin muuten, kuin päätöksissä siitä, että asiakslähtöiseen lähipalveluiden kehittämisprojektiin ollaan osallistumassa tai hankerahoitusta oltaisiin käsitelty. Kainuun palveluluotain -prosessi on käynnistetty syksyllä 2014, joten hankkeena se on vielä kohtalaisen nuori, joten on ymmärrettävää, ettei siitä johdettua asiakasymmärrystä ole vielä ehditty hyödyntää laajemmin.

Varsin mielenkiintoinen löydös on kuitenkin ollut se, että asiakaslähtöisessä lähipalveluiden kehittämishankkeessa on koko prosessin ajan kerätty suuri määrä tietoa asiakkaiden palvelutarpeista, joita ei ole kuitenkaan ainakaan vielä haastatteluhetkellä käytetty hyödyksi päätöksiä tehtäessä. Esimerkkinä tällaisesta datasta on muun muassa Kainuun palveluluotain -prosessin kolmas työpaja, jossa hyödynnettiin osallistuvan budjetoinnin ja palvelupuun menetelmää. Tässä työpajassa kerättiin tietoa siitä, mitä palveluja kuntalaiset ja työpajoihin osallistuneet muut edustajat pitivät tärkeinä, ja mikä sektori kyseisistä palveluista on vastuussa. Haastattelujen perusteella tulikin sellainen vaikutelma, ettei tietoja ole käytetty yksittäisinä kuntalaisilta kerättyinä tietoina, vaan kyseessä on ollut tiedonkeruuta sitä varten, että niistä kehitetään palveluprofiilimalleja, joista taas on jatkokehitetty Arjen pelastajat -konseptimalli. On kuitenkin huomioitava, ettei päätöksiin välttämättä ole kirjattu sitä, mistä päätöksiä tehtäessä tieto on peräisin, vaan se kulkee hiljaisena tietona valmistelussa.

”Itseasiassa yksi suurista ahaa-elämyksistä tuli tämä selkeä kartoitus siitä, mitä läsnäolijat pitivät tärkeinä palveluina kunnassa. Mehän perinteisesti täällä kunnassa ajatellaan, että ne on tietenkin katujen auraus ja sosiaalityö ja terveyspalvelut, vaan eipä ollutkaan vaan se oli lähikauppa ja posti. Ne nousi ihan selkeeseen johtoasemaan suhteessa kaikkiin muihin. Semmosiin mitä ihmiset tarttee jokapäiväisessä elämässä, niin ne on tärkeitä ja täältä kunnasta ne tuppaa unohtumaan, me pidetään niitä itsestään selvyyksinä.” H2

Vaikka kerättyjä tietoja ei olekaan hyödynnetty päätöksenteossa ainakaan niin, että niistä olisi mainintaa päätösten valmisteluteksteissä, on luottamushenkilöille ja viranhaltijoille kertynyt kuitenkin paljon uutta tietoa heidän osallistuttuaan näihin asiakasymmärrystä kerääviin pajoihin, kuten myös yllä olevassa sitaatissa mainitaan. Kysymyksiä herättää kuitenkin se, miten nämä kerätyt tiedot siirtyvät jälkipolville, esimerkiksi kunnallisen viranhaltijan eläköityessä, tai valtuustokauden päättyessä, uusien jäsenten tehdessä valtuustossa päätöksiä. Teoreettisessa viitekehyksessä käsitellyssä tietojohdamisen kappaleessa esiteltiin tiedonhallinnan prosessimalli ja sen keskeiset tehtävät (Laihonen ym. 2013). Nimenomaisesti siellä nostetaan esille tiedon analysoinnin ja prosessoinnin vaihe, jossa

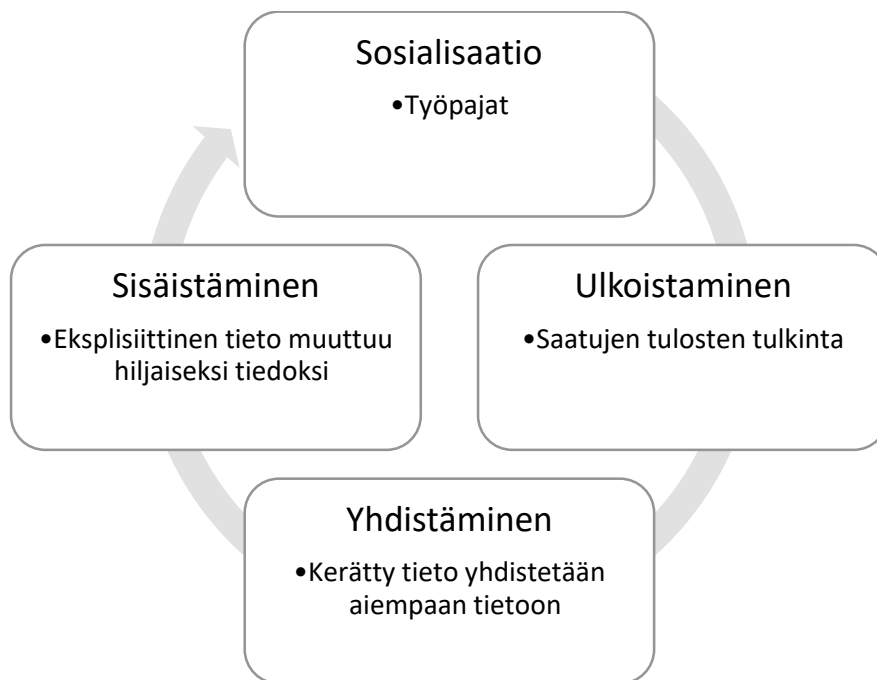
tiedon laatua, luotettavuutta ja käytettävyyttä arvioidaan, tietoja analysoidaan ja lopulta tieto ja analyysi luokitellaan sekä varastoidaan kuntien tasolla. Herääkin kysymys, onko tämä vaihe jäänyt tekemättä vai onko sen aika myöhemmin? Tiedon luokittelulla ja varastoimisella pystyttäisiin tulevaisuudessakin käyttämään työpajoissa kerättyjä tietoja ilman, että kyseessä olisi ainoastaan jonkun päätöksentekijän ”ulkomuistiin” tallentunutta tietoa. Toisaalta projektin tarkoitus ei ole ollut ainoastaan tuottaa varastoitavaa tietoa, vaan tuottaa tietoa uudesta palvelukehittämistavasta ja sen aikana kerätyistä tiedoista, joista myös kuntalaisprofiilit on laadittu. Data on saatavilla myös avoimilla Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ja Kuntaliiton internetsivuilla. Tietoa on siis tarkoitus levittää ja ottaa käyttöön, kuten Arjen pelastajat -konseptissa on tehtykin. Asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittämisprojekti on toisaalta muodostanut myös erilaisia toimintatapoja kunnissa yleisesti käytössä olleisiin verraten, joten myös lopputuotos voi olla erilainen ja siten myöskään välituloksia ei välttämättä ole kirjattu samalla tavalla kuin ennen.

”Oliko sitten tässä prosessissa lähtökohta, että tehdään näiden kaikkien kuntien osalta semmonen loppuyhteenveto, vähän niin kun sitten siellä talvipäivässä, kun näiden työpajojen perusteella niitä konsepteja, protoja kehiteltiin. Oliko se sitten se lopputulos, että kun on tämmösestä uudenlaisesta mallista kyse, niin sitten tietenkin ne tuotoksetkin on eri muodossa kuin mitä on totuttu saamaan. Ei välttämättä olekaan sitten semmonen monikymmensivuinen loppuraportti se mikä siitä on se näkyvä lopputulos sitten.” H1

SECI-malli koostuu nelivaiheisesta prosessista, jossa hiljaisesta tiedosta voidaan tuottaa eksplisiitistä, eli näkyvää tietoa. SECI-mallin nimi koostuu neljän eri vaiheen englanninkielisestä nimityksestä. SECI-mallia on esitelty tarkemmin kappaleessa 2.3.2. Kuviossa 5 on analysoitu Arjen pelastajia ja SECI-mallia prosessin eri vaiheissa. Arjen pelastajat on kerännyt kuntalaisten hiljaista tietoa sosiaalisaatio -vaiheessa, jolloin hiljaista tietoa on pyritty keräämään kohtaamisten, eli tässä yhteydessä työpajojen kautta Kainuun palveluluotain -prosessissa. Ulkoistamisen vaiheessa saadut tulokset on tulkittu ja niistä on muodostettu kuntalaisprofiilit. Kun yhdistämisen vaiheessa saatuja tietoja verrataan aiempaan aiheesta kerättyyn tietoon, saadaan muodostettua kokonaisnäkemys siitä, miten kuntalaiset esimerkiksi tässä tutkittavassa tapauksessa käyttävät eri sektoreiden palveluja ja mitä

palveluja kuntalaiset haluaisivat parantaa tai lisätä - näin tieto voidaan sisäistää. Loppujen lopuksi viimeisessä vaiheessa eksplisiittinen tieto muuttuu takaisin hiljaiseksi tiedoksi. Tästä syystä tällaisia tiedon tuottamisen projekteja on toteutettava säännöllisin väliajoin. On kuitenkin otettava huomioon, että eksplisiittinen tieto voidaan kirjata muistiin myös myöhempää käyttöä varten, jolloin kaikki tieto ei muutu takaisin hiljaiseksi tiedoksi.

Kuvio 5. SECI-mallin soveltaminen Kainuun asiakaslähtöisessä lähipalveluiden kehittämisprojektissa.



5.2.2. Esittelijän vastuu

Haastateltavat nostivat usein esille esittelijän vastuun, kun haastattelutilanteessa kysyttiin, poikkeako kunnan tai kuntayhtymän tuottama tieto suhteutettuna asiakkailta kerättyyn tietoon. Yleisimmin haastateltavat olivat lähes poikkeuksetta sitä mieltä, että viranhaltijan tai muun esittelijän tarjoama tieto esityslistalla voi olla joissain tapauksissa väärää, tai joitain tietoja voidaan jättää tarkoituksellisesti kertomatta. Usein tästä asiasta keskusteltaessa haastateltava lisäsi, ettei luottamushen-

kilön ole syytä lähteä selvittämään jokaista esityslistan pykäläkohtaa, vaan hänen on pystyttävä luottamaan siihen, mitä viranhaltijat valmistelutekstissään ja esittelyssään asioista kertovat. Esille nousi myös se, että esittelijöillä on hyvin paljon valtaa, kun he kirjoittavat esittelytekstejä, tai esittävät päätöksentekohetkellä muita tietoja. Keskeisimpiä heränneitä kysymyksiä haastateltavien joukossa oli se, miten asioista kerrotaan, mitä tietoa on käytetty, mitä tietoa kerrotaan ja mitä ei, sekä mistä päätösten valmistelua koskevat tiedot kerätään?

”Totta kai se asiakkaan tieto pitää saattaa semmoseen muotoon, että se on tavallaan ymmärrettävässä muodossa, ettei siellä ole päätöksentekijöillä kyselylomakkeet, vaan että se on sen verran analysoitu. Ei sitä sen enempää tarvi suodattaa, eikä saa suodattaa. Sittenhän ne joutuu päätöksenteossa arvottamaan ja miettimään näkökulmat.

– – Se on mun mielestä aika tärkeä, että kun joku yhteenvetää ne tiedot, niin ne on myös saatavissa ja kerrottava, että miten se yhteenveto on tapahtunut. Valmistelija ja esittelijä on siinä hyvin tärkeessä roolissa, siinä välittäjän roolissa. Se on aika paljon heistä kiinni, että miten se (asiakkaan ääni) välittyy.” H4

”Pitäis ajatella, että virkamieheen pitää luottaa, me ollaan luottamushenkilöitä, niinku mä oon sanonu, että meidän tehtävänä on luottaa virkamiehiin sillä tavalla, että he antaa sen objektiivisen tiedon sitä päätöksentekoa varten” H3

5.2.3 Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyys resurssikysymys

Jokainen haastateltava oli samaa mieltä siitä, että kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödyntäminen ei ole kunnan tai kuntayhtymän resursseihin liittyvä kysymys, joka vaatisi taloudellisia lisäpanostuksia. Informanttien mukaan kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödyntämisen pitäisi olla enemmänkin toimintatavan ja -kulttuurin muutos, joka ottaa huomioon kuntalaisilta kerätyn tiedon entistä oma-aloitteisemmin. Jos toimintakulttuuri muuttuisi siten, että päätöksiä tehtäessä voitaisiin helposti selvittää,

onko asiakasymmärrystä kerätty aiheita koskien ja voisiko sitä käyttää, ei taloudellisille lisäresurssoinneille ole tarvetta.

”Minusta on (resursseja), jos ne haluaa. Enempi se on haluista kiinni kuin mahdollisuudesta. Moneen asiaan on halu tärkein. Monia asioita kauhistellaan isoksi asioiksi, on vaan kysymys siitä halutaanko ne ratkasta vai ei.” H6

Toisena näkökulmana nostettiin esiin valmistelijan asettama painopiste siihen, käytetäänkö asiakailta kerättyä tietoa vai tilastoista saatavaa numeraalista tietoa. Nykyisillä välineillä lienee helpompaa saada päätöksenteon tueksi tilastotietoa kuin kuntalaisilta kerättyä tietoa, mutta luottamus-henkilöiden asettamat vaatimukset valmistelijoita kohtaan tulevat pitkällä aikavälillä vaikuttamaan siihen, millaista tietoa todella halutaan. Alla olevassa sitaatissa haastateltava pohtiikin tätä asetettua painopistettä ja oikeastaan tämän gradun koko painopistettä.

”Minusta tämä onkin aika hyvä kysymys, että mitä tietoa me arvostetaan, kun me valmistellaan päättäjille asioita. Arvostetaanko me vain tilastotietoa, mitä löytyy tietokonemaailmasta tai THL:stä, vai miten paljon me arvostamme kuntalaisten tietoa ja onko se miten hyvin organisoitu?” H5

Jos kuntalaisilta kerättyä tietoa on saatavilla tai sitä on jo valmiiksi kerätty sekä tietoa on helppo hyödyntää osana päätöksentekoa, tulisi niin myöskin varmasti toimimaan. Eräässä viranhaltija-haastattelussa pohdittiin sitä, että mahdollinen este kuntalaisen äänen käyttämiselle päätöksiä tehtäessä voi liittyä myös esimiestyöskentelyyn. Yhdenkin esimiehen stop -merkki uudelle toimintatavalle, tässä tapauksessa uudenlaiselle valmistelutavalle, voi riittää siihen, ettei laajaa kuntalaisilta kerättyä tietomassaa voida hyödyntää tietyllä palvelusektorilla niin kuin olisi tarkoituksenmukaista.

5.3 ARJEN PELASTAJIEN MERKITYS ASIAKASLÄHTÖISYYDEN MUOTONA

Tässä kolmannessa ja viimeisessä analyysiluvun kappaleessa syvennyttään Kainuun palveluluotain - prosessin ja Arjen pelastajat -konseptiin yhtenä asiakaslähtöisyyden muotona. Asiakaslähtöisyys tällaisessa projektissa koettiin haastateltavien mukaan kuntalaisten validina äänenä, sillä asiakasymmärrystä on kerätty yli sadan henkilön kautta. Toiseksi projekti on nähty eräänlaisena demokratian muuttuneena kuvana, jolloin välttämättä vanhat toimintatavat eivät enää ole niin merkityksellisiä kuin aiemmin, vaan myös kuntalaiset vaativat erilaisia toimintatapoja osallistuakseen ja kokevansa tulleen kuulluksi.

5.3.1 Asiakaslähtöinen projekti kuntalaisen uutena toimintatapana

Asiakaslähtöinen projekti koettiin haastateltavien mielestä hyvänä keinona osallistaa kuntalaisia, mutta keskeinen kysymys liittyneekin siihen, miten nähdään ne kuntalaiset, jotka eivät osallistu perinteisiin kuntalaiskyselyihin, osallisuutta tukeviin projekteihin, aluelautakuntiin tai muihin vaikuttamiskanaviin, joita kuntalaisille on luotu. Bäcklund (2007, 136) nostaa esille nämä ”hiljaiset asukkaat” ja heidän merkityksensä. Kertooko vähäinen aktiivisuus tyytyväisyydestä ja luottamuksesta päätöksentekijöitä ja kunnallisorganisaatiota kohtaan, vai onko kyseessä luottamuspula edellä mainittuja toimijoita kohtaan ja huono käsitys omista vaikuttamismahdollisuuksista? Yksi keskeinen keino on tarjota erilaisia osallistumismahdollisuuksia, jonka myös eräs haastateltava huomioi:

”Jos halutaan kysyä mielipidettä, ja jos me laitetaan vaan sähköinen kysely tonne nettiin, niin me tiedetään että tietty ei tuu osallistumaan siihen, jos me laitetaan kyselylomake kotiin, sillonkin tiedetään, että osa vastaa ja osa ihmisistä ei. Meillä pitäisi olla monenlaisia tapoja, joilla me täydennettäis sitä. Jotkut vaatii sitä, että pitää haastatella, pitää mennä liki ja auttaa. Joillekin käy aivan hyvin, että ne netissä täyttää. Mun mielestä pitää olla erilaisia välineitä.” H4

Bäcklundin (2007, 136) mainitsevat hiljaiset asukkaat on kuitenkin pyritty huomioimaan Kainuun asiakaslähtöisessä lähipalvelujen kehittämisprojektissa alusta alkaen, sillä projektissa on ollut mukana myös syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, joita on henkilökohtaisesti kutsuttu paikalle, elleivät työpajat olleet mukana kuntouttavan työtoiminnan suunnitelmassa. Vaikka nuorilla oli mahdollisuus kieltäytyä osallistumasta, heitä saatiin osallistumaan hyvin läpi koko prosessin.

Tietomassaa voidaan kerätä valtavasti, mutta mikäli kaikki tieto on erilaista suhteessa toisalta kerättyyn tietoon, ei tietoa voida hyödyntää. Näinhän harvemmin on ja osan tiedoista löytyessä useammasta paikasta, samojen tietojen esiintyessä yhä useammin ja useammin. Siinä tapauksessa kun nissa voidaan olla varmempia, että asia on merkityksellinen ja että se koskettaa useampaa kuin yhtä ihmistä.

”Suurin hyöty tämmöisestä hiljaisesta tiedosta mitä me saadaan ja pystytään tekstimuotoon laittamaan, tulee silloin kun se pystytään vahvistamaan eri kanavien kautta. Nämä eri menetelmät tukee toisiansa.” H2

Useiden kanavien kautta tuleva tieto ja sen hyödyntäminen vaatii erittäin tehokkaat ja toimivat prosessit tiedon käsittelemiseksi ja varastoitumiseksi, jotta sen jatkokäyttö olisi mahdollista.

Tässä projektissa on kerätty laajasti tietoa kuntalaisilta monin eri tavoin ja monissa eri tilaisuuksissa, ja tämä koettiin erityisen tärkeänä tekijänä. Uusi palvelukonsepti nousi nimenomaisesti kuntalaisten tuottamista tuloksista ja ajatuksista, joista koostetun asiakasymmärryksen kautta tuloksia on käytetty hyödyksi uutta palvelukonseptia luotaessa. Erilaisin keinoin kerätty tieto, kuten palvelupäiväkirjat, ovat edesauttaneet hiljaisen ja kokemuksellisen tiedon keräämistä niiltä osin, kuin se on mahdollista. Tässä mielessä palvelunkehittämisprosessi on ollut avoin ja kuntalaiset itse ovat päässeet näkemään sen, miten heidän antamista tiedoistaan on kehitetty erilaisia asiakasprofiileja, miten näitä tietoja on käytetty hyödyksi ja miten heidän päätöksensä ovat olleet edesauttamassa uuden-

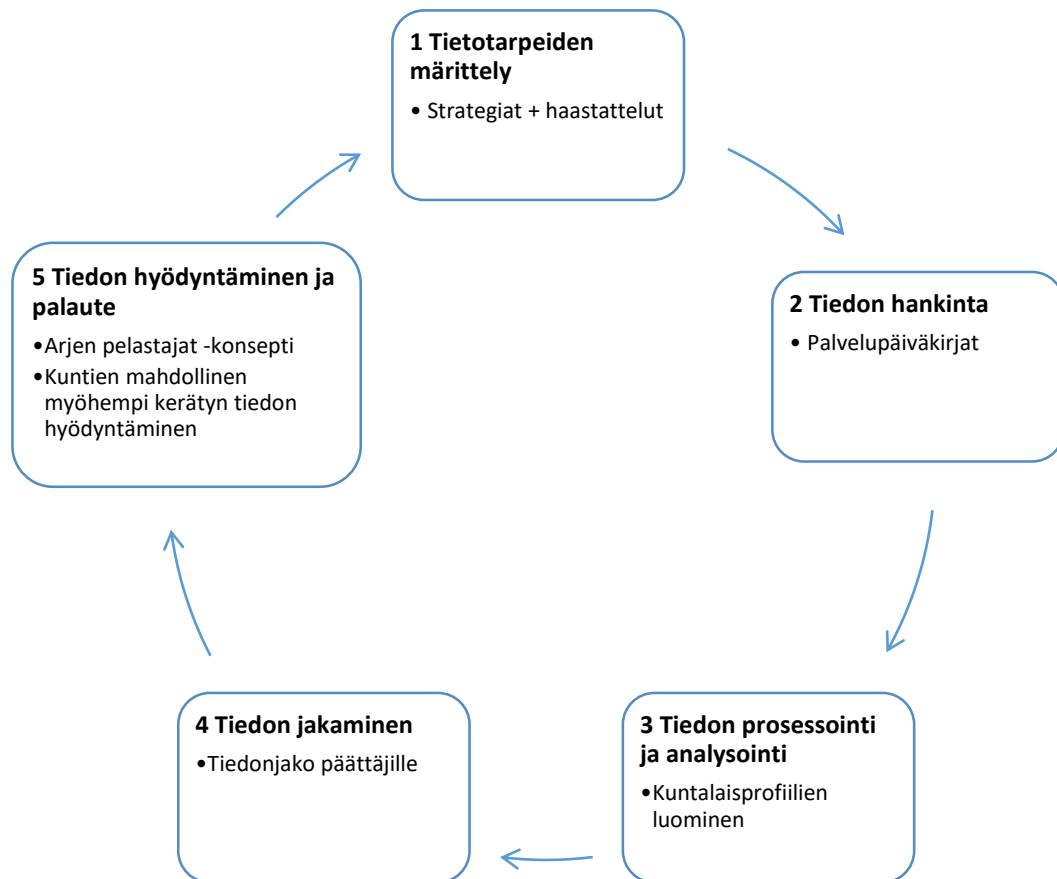
laisen palvelukonseptin kehittämistä. Arjen pelastajat -konseptia kehitettäessä kuntalaiset ovat olleet siis aktiivisesti mukana ja heidän antamia tietoja ei olla päästy ”manipuloimaan”, kuten kuntalaistiedolle pelättiin haastatteluissa käyvän.

”Kyllä ne mitä Ristijärvellä (yhteenvetotilaisuus) tuli, oli niitä asioita, mitä aina niissä työpajoissa puhuttiin tai mitä niistä työryhmistä nousi, ei niitä kukaan muu keksiny.”

H7

Teoreettisen viitekehyksen luvussa 2.3.3 esiteltiin tietojohdantamiseen olennaisesti liittyvä ”liiketoimintatiedon hallinnan prosessimalli”. Kyseinen malli käsittelee tiedonkulun vaiheita. Liiketoimintatiedon hallinnan tarkoituksena on jalostaa tietoa päätöksenteon tueksi. (Laihonen ym. 2013, 45.) Alla olevassa kuviossa 7 on esitetty palveluluotaimen ja Arjen pelastajien toimintaprosessi sijoitettuna liiketoimintatiedon hallinnan prosessimalliin. Tietotarpeiden määrittelyvaiheessa pyritään edistämään relevantin tiedon hyödyntämistä, jota Kainuun palveluluotain -prosessissa on pyritty selvittämällä strategisia tavoitteita tutustumalla Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Kainuun liiton ja Kuntaliiton strategioihin sekä haastatteleamalla 13 kainuulaista yhteistyötoimijaa.

Kuvio 7. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessimalli Kainuun palveluluotain -prosessissa ja Arjen pelastajat -konseptissa.



Tiedon hankintavaiheessa ensimmäisiin työpajoihin osallistuneita henkilöitä pyydettiin täyttämään palvelujen käytöstä päiväkirjaa, joita palautettiin loppujen lopuksi 114 kappaletta. Nämä päiväkirjat toimivat siis tietopohjana tulevia palvelumalleja mietittäessä ja kuntalaisprofiileja luotaessa. Myös muissa myöhemmin järjestetyissä työpajoissa kerättiin tietoa eri keinoin. Työpajojen tarkemmat kuvaukset löytyvät tämän tutkielman kappaleesta 3.1. Tiedon prosessointi- ja analysointivaiheessa luotiin palvelupäiväkirjojen pohjalta kuntalaisprofiilit, jotka toimivat peruspilareina kehitettäessä tulevien työpajojen ja yhteenvetotilaisuuksien pohjalta uusia mahdollisia palvelukonsepteja. Tiedon

jakaminen -vaiheessa kerätyt tulokset ja valmiit kuntalaisprofiilit esiteltiin päättäjille, jonka perusteella eri palvelukonsepteja luotiin ja asiakasprofiilit ja niitä varten kerätyt tulokset toimivat pohjana valmistelulle. Viidennessä ja viimeisessä vaiheessa kerätty tieto hyödynnettiin ja kerättyjen tietojen pohjalta yhtenä palvelukonseptina luotiin Arjen pelastajat -konsepti. Myös kuntien myöhempi kerätyn tiedon hyödyntäminen muissa kuntalaisosallisuutta vaativissa asioissa on mahdollista.

5.3.2. Demokratian muuttuva kuva

Demokratian muuttuva kuva voidaan jakaa kahteen osaan haastatteluaineiston perusteella; osallisuuden tuleminen perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle ja kuntalaisten halu päästä osallistumaan asioihin myös muuten kuin äänestämällä. Kuntalaisten osallisuus on tulossa ja osittain myös jo tullut perinteisen edustuksellisen demokratian rinnalle. Osa haastateltavista näki edistyneen olleen jopa niin suurta, että edustuksellinen demokratia ei välttämättä pysty enää vastaamaan siihen tavoitteeseen, mitä kunnan luottamushenkilöille on aikoinaan asetettu, vaan päätöksentekoon tulevan tiedon täytyisi tulla suoraan kuntalaisilta. Kuitenkaan suoran demokratian malleihin ei olla valmiita menemään, kyseessä on enemmänkin osallistuvan demokratian korostaminen edustuksellisen demokratian rinnalla. Pelkästään kunnallisvaaleissa saadun poliittisen mandaatin ei välttämättä nähdä olevan yksinään riittävä, vaan sen lisäksi useat luottamushenkilöt kertoivat, että heidän mielestään tietoa on kerättävä aktiivisesti muualtakin.

”Itse kullasellakin luottamushenkilöllä on omat piirinsä, mistä ne kerää tietoo. Tutuilta ja ystäviltä, ihan tarkoitushakuisestikin kyselemällä. Ite ainakin oon, kun on julkisia tilaisuuksia, missä on esimerkiksi valtuutetut, niin oon erinomaisen halukkaasti mennyt sinne kuultavaksi. Jos on asettunu ehokkaaksi ja tullu valittua, niin silloin pitää altistua esimerkiksi keskustelulle tai kansalaiskeskusteluun yhen tai useamman ihmisen kanssa. Minun mielestä se on luottamushenkilön tehtävää, mihin on valittu.” H6

”Se on minun mielestä niin mielenkiintoinen kysymys, että miksi me tarvitaan myös voimakasta asiakkaiden, kansalaisten äänen vientiä päätöksentekoon. Eiks tää demokratia enää toimikaan? Mun mielestä se on mielenkiintoinen ja ydinkysymys siitä, että uskaltaako kukaan lausua, että tällöinen poliittinen päätöksenteko on jo ainakin tällöisessä palvelutuotannossa elähtänyt. Pitäiskö miettiä oikeesti vaihtoehtoja, silloin kun on palvelutuotannosta kysymys.” H4

Edellä mainituissa sitaateissa ilmenee myös kuntalaisen roolin muuttuminen kunnallishallinnon osana, mitä myös teoreettisessa viitekehyksessä on käsitelty. Taulukossa 1 *”Kuntalaisen rooli, osallistumisen peruste ja saadun tiedon tulkinta”* (Bäcklund 2007, 116; Benington & Hartley, 2001; Hartley 2005, 28–29) kuvaavat sitä, miten kuntalaisen rooli on muuttunut ja miten osallistumisen perusteet, muoto ja keinot ovat monipuolistuneet eri hallintomallien aikana. Kyseisessä taulukossa on selvä yhteys tämän tutkimuksen aineiston kanssa. Demokratian muuttunutta kuvaa voidaan ymmärtää helpommin, kun sitä peilataan eri hallintomallien kautta. Osallistaminen ei perustu enää pelkästään lainsäädäntöön, vaan kuntalaisten aitoon ymmärryksen lisäämiseen, jota Kainuun projekteissa on pyritty aktiivisesti lisäämään. Taulukossa 2 esitetään taulukon 1 tärkeimmät muuttujat tämän tutkimuksen kannalta. Taulukko 2 kuvaa kuntalaisen roolia, osallistumisen perustetta, muotoa ja keinoja sekä organisaation tapaa käsitellä ja arvottaa kerättyä tai saatua tietoa.

Taulukko 2. Kuntalaisen muuttunut rooli eri hallintomallien aikana (Bäcklund 2007, 116; Roivainen 2002, 69).

	Viranomaiskunta =Hierarkkinen hallintomalli	Palvelukunta =Uusi julkisjohtaminen	Kansalaiskunta =Julkisen hallinnan malli
Kuntalainen	alamainen	asiakas	kansalainen
Osallistumisen peruste	laki, ("hyvä tahto")	laadun mittaus	ymmärryksen lisääminen
Osallistumisen muoto	osallistaminen	osallistuminen	osallisuus
Osallistumisen keinot	mikä tahansa lain mukainen	otos käyttäjistä / tai kaikki	mahdollisimman monipuoliset
Saadun tiedon tulkinta	juridisesti tulkittuja tapauksia	"faktaa" palvelujen laadusta	kaikki tieto merkityksellistä

Taulukon 2 mukaan kuntalaisesta on muotoutunut kansalainen, joka ymmärretään vaikuttavana toimijana osallisuutensa kautta. Osallistumisen keinoja tarjotaan mahdollisimman monipuolisesti ja niitä osataan myös vaatia kuntalaisten toimesta:

"Siinä meillä on pitkä askelluksen tarve, että me opittais, että me oltais oppiva organisaatio. Siinä on aika paljon tekemistä, mikä sen parempaa, kun kansalaiset ja asiakkaat haluavat yhdessä tehdä, mutta meidän pitäis myös muuttua." H4

Tämän tutkimuksen tapausesimerkki on jokseenkin ristiriidassa ylläolevan kommentin kanssa, mutta toisaalta ristiriita kuvaa hyvin tämän hetkistä tilannetta. Toisaalta Kainuussa ollaan siirrytty osallistavaan, mahdollisimman monipuolisesti tarjottaviin osallistumisen keinoihin erilaisin työpajoin ja myös haluttu kerätä mahdollisimman paljon tietoa kuntalaisilta, jotta sitä voidaan hyödyntää päätöksentekoprosessissa. Kuitenkin haastatteluista kävi ilmi, ettei toimintakulttuuri ole muuttunut

vielä niin paljon, että voitaisiin sanoa Kainuun kuntien toimintatapojen olevan puhtaan julkisen hallinnan mallin mukaisia. Mutta kuten teoriaosuudessaakin todettiin, hallintomallit eivät koskaan näyttyädy puhtaina, vaan erilaisina hybridimalleina. Tärkeää olisikin, että jokainen organisaatio löytää omanlaisensa tyylin toimia ja osallistaa kuntalaisia. Toimintakulttuuri on kuitenkin avainsana pohdittaessa sitä, miten kunnat voivat aidosti julkisen hallinnan mallin mukaisesti ottaa kuntalaisensa parhaalla mahdollisella tavalla mukaan palvelujen kehittämistoimintaan ja osaksi tiedon tuottamista.

Haveri, Airaksinen ja Jäntti (2015, 13) ovat myös käsitelleet aihetta artikkelissaan *”Tulevaisuuden kunta - Miten kunnallishallintoa tulisi kehittää?”*, jossa on korostettu itsehallinnollisen ja asukaslähtöisen rakentamisen edellyttävän kuntalaisen roolin muuttumista passiivisesta omistajasta tai oikeuksistaan huolehtivasta asiakkaasta aktiiviseksi toimijaksi. Jotta kuntalainen voi kokea osallisuuden tunnetta, täytyy kuntalaisen päästä osallistumaan ja vain siten kuntalainen voi sisäistää paikallisen itsehallinnon arvon ja ymmärtää palvelutarpeiden ja resurssien välisen tasapainon. Kunnan on käytettävä käyttäjälähtöisyyden, vuorovaikutusta parantamalla sekä uudenlaisten demokraattisten toimintatapojen avulla herättää kuntalaisten kiinnostuksen ja omatoimisuuden osallistua kunnan kehittämiseen. Aito käyttäjälähtöisyys edellyttää Haverin, Airaksisen ja Jäntin (2015, 13) mukaan sitä, että muutosten johtamisen ja päätöksenteon taustalla olevalla tiedolla käsitetään asiantuntijatiedon lisäksi myös pirstaleista kokemustietoa.

Valtuutettujen kunnallisvaaleissa saatu mandaatti päättää kunnan asioista perustuu pitkälti hiljaiselle tiedolle ja kokemustiedolle. Taylorin (1976) mukaan ihmisten ainoa keino poimia tietoisuutensa asioita tai ilmiöitä kytkeytyy aina siihen, että ihminen suhteuttaa sen samalla omassa todellisuudessaan oleviin asioihin. Myös yksi haastateltavista kuvaili luottamushenkilöiden roolia samalla tavoin:

”Tämä ikiaikainen vaalijärjestelmä, nämä luottamusmiesten vaalilupaukset tai vaalikampanjat nehen perustuu juuri sille hiljaiselle tiedolle, mitä he ympäristöstään saavat. – – Sitä ei vaan koskaan ole formaaliin muotoon laitettu. Edustuksellinen demokratia nimenomaan on sitä, että valitaan ihmiset, jotka käyttää tätä hiljaista tietoa ja tulkitsee kuntalaisten näkemyksiä.” H2

Bäcklund (2007, 59) on myös pohtinut väitöskirjassaan hiljaisen tiedon ja kokemuksellisen tiedon välistä suhdetta. Bäcklundin tulkinnan mukaan hiljainen tieto on *”ääneen lausumatonta osaamista tai toimintaa tiedostamattomasti ohjaaviksi näkökulmiksi johonkin asiaan”*. Täten tieto, jota tuodaan aktiivisesti vaalilupausten tai kuntalaisilta kerätyn tiedon kautta on enemmänkin kokemuksellista tietoa, joka perustuu kuntalaisten näkemyksiin siitä, miten asiat ovat tai miten asioiden pitäisi olla. Tässä voidaan nähdä, että kunnan luottamushenkilöt ovat ikään kuin tulkkeja, jotka keräävät tietoa omista tietokanavistaan ja hyödyntävät myös formaalilla tavalla kerättyä tietoa, kuten esimerkiksi tällaista asiakaslähtöisen palvelukehittämishankkeen aikana saatua tietomassaa. Myös Timo Toikko (2009, 2) on kirjoittanut artikkelissaan ammattilaisista tulkkeina, jotka tulkaavat järjestelmän ja asiakkaiden välillä.

5.3.3 Päätösten piiloutuminen

Haastatteluissa huolenaiheeksi nousi yhtenä mielipiteenä pelko valtuuston päätösvallan siirtämisestä yksittäisille viranhaltijoille. Valtuuston päätösvaltaa voidaan delegoida Kuntalain (410/2015) 91 §:n mukaan luottamushenkilöille tai viranhaltijoille, jolloin viranhaltijapäätökset eivät ole kuntalaisten nähtävissä suoraan esityslistoissa, vaan nämä viranhaltija-asiat tuodaan pöytäkirjoihin muissa esille tulevista asioista, joissa päätöksiä ei ole tehty.

”Valtuusto on delegoinut valtansa hallitukselle, jolloin sinä et kuntalaisena pääse niitä päätöksiä katsomaan, kun ne on niiden pöytälaatikossa tai muualla. Sinä et voi tietää millon ne päätökset on tehty. Vielä pahemmin sitä demokratiaa on lyöty päähän sillä, kun yhtiöitetään ja muuta, ja ne menee salaiseksi ne asiat.” H6

Myös viranhaltijahaastattelussa käsiteltiin asiaa, eikä ongelmaa koettu niin suureksi, sillä myös viranhaltijapäätökset ovat alisteisia luottamuselinten tarkastelulle.

”Ihan perus demokratia-ajatuksen mukaan päätöksiä valvovat, esimerkiksi ympäristölautakunta tarkastelee ympäristötarkastajan päätöksiä, kunnanhallitus tarkastelee kunnanjohtajan päätöksiä ja voi tarvittaessa puuttua niihin, toki se on todella harvinaista, koska me tiedetään tämä asia, niin me tehdään asiat siten että ne kestää sen tarkastelun.” H2

Suurin osa asioista, joita on siirretty yksittäisille viranhaltijoille ovat sellaisia, joissa ei välttämättä ole edes mahdollista kuulla kuntalaisia, vaan kyseessä on enemmänkin asioita, jotka liittyvät henkilöstö- ja hallintopäätöksiin, yksilöön kohdistuviin erityislainsäädäntöön perustuviin päätöksiin, joista valitusoikeus on ainoastaan asianosaisella. Viranhaltijapäätösten luonteen vuoksi niihin ei useinkaan siis liity tiedottamisintressiä.

6 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa on kerätty tietoa yhdestä tapausesimerkistä, joka on taas yleistettävissä muihin tapauksiin, kuntiin ja maakuntiin. Kunnassa toimivien toimijoiden, mukaan lukien kuntalaisten huomioiminen on nykyisin jokaisen kunnan intressinä verkostohallinnan ja lain velvoitteidenkin myötä.

6.1 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET

Tämän tutkimuksen alussa asetettiin tutkimuksen tavoitteeksi tutkia Kainuun kuntien ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän, Tampereen yliopiston ja Kuntaliiton yhteistä Kainuun palveluluotain -prosessin ja siitä kehittyneeseen Arjen pelastajat konseptihankkeen vaikutuksia kuntien päätöksentekoprosesseihin. Kappaleessa 1.3 asetettiin tutkimuskysymyksiksi seuraavat kysymykset:

- 1. Miten kuntalaisilta kerättyä tietoa hyödynnetään kunnallisessa päätöksentekoprosessissa?*
- 2. Miten kainuulaiset kuntapäätäjät kokevat kuntalaisilta kerätyn tiedon merkityksellisyyden?*

Seuraavissa kappaleissa esitellään tutkimuksen keskeisimmät tulokset jaoteltuna kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyyteen ja merkityksellisyyteen.

6.1.1 Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyys

Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyys kunnallisessa päätöksentekoprosessissa on ajankohdainen aihe, sillä kuntalaisten osallistaminen on 2010-luvulla ollut agendalla niin valtakunnanpoliti-

kan linjauksissa kuin kuntia koskevan tutkimuksenkin piirissä. Arjen pelastajat -konsepti on tutkimuksen tekohetkellä ollut vielä suhteellisen nuori ja uudenlainen kuntalaisten osallisuutta tukeva toimintatapa. Kainuun kuntien ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän yhteisessä Kainuun palveluluotain -prosessissa on käytetty yhteiskehittämisen välineitä, jolloin saadut tulokset ovat olleet suoraan kuntalaisten palvelutarpeista kerättyä tietoa, joiden perusteella uutta palvelumallia on lähdetty kehittämään. Mukana on myös koko projektin ajan ollut kainuulaisia kuntapäätäjiä, niin viranhaltijoita kuin luottamushenkilöitäkin, jotka ovat pitäneet huolen siitä, että toiminta on ollut vaikuttavaa ja sellaista, mitä voitaisiin hyödyntää myös jatkossa. Tähän tavoitteeseen on pyritty luomalla erilaisia toiminnan tavoitteita ja niitä mittaavia indikaattoreita.

Arjen pelastajien nuoruus näkyi tutkimuksessa sillä tavoin, etteivät haastateltavat osanneet kertoa kuntalaisilta kerätyistä tiedoista, vaan lähinnä he kokivat, että jonkinlainen loppuraportti olisi vielä tulossa tai he kokivat, että Arjen pelastajat -konseptin syntyminen oli keskeisin tavoite. Tietojohdamisen näkökulmasta olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että työpajoissa muun muassa osallistuvan budjetoinnin, palvelupuiden tai muiden työkalujen avulla kerättyä asiakasymmärrystä ja tietomasaa olisi kerätty talteen. Tiedon talteen kerääminen, sen oikeaan muotoon laittaminen ja varastointi olisivat hyvin tärkeitä vaiheita kuntalaistiedon hyödyntämiseksi, jotta sitä voitaisiin käyttää osana päätöksentekoa. Kuntien taloudellinen niukkuus ei välttämättä mahdollista jatkuvaa tiedon keräämistä kuntalaisilta, vaan suuremman projektin aikana kerätyt pienemmätkin tiedot olisivat tärkeitä, jotta niitä voidaan tarvittaessa hyödyntää päätöksentekovaiheessa vuosienkin päässä niiltä osin, kun tieto on vielä validia hyödynnettäväksi. Useimmilla haastateltavilla oli vielä muistissa, mitä keskeisiä tuloksia työpajoissa on noussut esiin, mikäli he ovat olleet osallisina työpajoissa. Huolta herättävätkin ne luottamushenkilöt ja viranhaltijat, jotka eivät ole olleet läsnä työpajoissa, jolloin heillä ei ollut tietoa mitä asioita kuntalaiset ovat ottaneet esille. Sama huoli on voimassa myös siinä vaiheessa, kun valtuustokausi päättyy, ja uusi valtuusto ja uudet valtuutetut aloittavat työskentelynsä. Kuka välittää heille tätä asiakasymmärrystä siinä muodossa, mitä kuntalaiset ovat kertoneet? Mikäli tässä vaiheessa ei olla riittävällä tavalla arkistoitu tätä tietoa, ei välttämättä tietoa voida myöskään käyttää hyväksi ja tehtyjä resursointeja ei ole pystytty käyttämään optimaalisella tavalla hyödyksi. Valtuutettujen ja uusien työntekijöiden informaatioähkyn välttämiseksi olisi välttämätöntä, että kerätty tieto olisi saatavilla sopivassa muodossa ja tarkkuusluokassa kuitenkin niin, että tärkeimmät asiat välittyisivät kuntalaisten tahtotilan mukaisesti eikä tieto olisi liian karsittua.

6.1.2 Kuntalaisilta kerätyn tiedon merkityksellisyys

Aiempaan tutkimukseen sidottu keskeinen löydös on edustuksellisen demokratian eräänlainen taitekohta. Edellä mainittu tiedon varastoiminen tuleville jälkipolville on aiemmin tapahtunut siten, että perimätiedon on uskottu kulkeutuvan valtuutettujen kautta aina tavalla tai toisella, edustaen kuntalaisten mielipiteitä ja arvoja. Tämän ei olla kuitenkaan nähty riittävän kuntalaisten tahdon toteuttajana, vaan kuntalaisten jatkuva kanssakäyminen kunnan kanssa on koettu välttämättömäksi. Osallisuuteen liittyvää kritiikkiä on käsitelty luvussa 2.2.2, ja onkin otettava huomioon, ettei edustuksellista demokratiaa ole tämän pro gradu -tutkielman tulosten perusteella tarkoituksenmukaista syrjäyttää, vaan osallisuuden vahvistaminen on keskeinen keino lisätä käyttäjä- ja asiakasymmärrystä edustuksellisen demokratian rinnalla.

Arjen pelastajat on ollut uudenlainen toimintamalli palvelukehittämisessä, ja hyvin keskeisesti on noussut esille uuden toimintatavan kehittyminen, jossa on osallistettu aktiivisesti eri osapuolia ja saatu aikaan yhteistyötä. Täytyy ottaa huomioon, että haastateltavat olivat viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä, joten heidän tarkastelukulma on ollut erilainen kuin esimerkiksi hankkeeseen osallistuneilla ikäihmisillä tai nuorilla. Tämän tutkimuksen perusteella merkityksellisyys ei siis ole välttämättä ollutkaan Arjen pelastajien lopputuotoksessa, jossa ikäihmiset ja nuoret kohtaavat, vaan merkityksellisempänä on koettu kasvanut yhteistyö sekä kuntalaisten että muiden organisaatioiden kanssa. Kasvaneella vuorovaikutuksella on pyritty kehittämään luottamusta kuntalaisten ja kuntaorganisaation välille.

Kuntalaisilta kerätty tieto ja sen mahdollisuudet riippuvat hyvin paljon käsiteltävästä asiasta ja siitä, onko kuntalaisilta mahdollista kerätä tietoa kaikkiin mahdollisiin kokousasioihin. Esimerkiksi hankehakemukset, yksilöitä koskevat päätökset ja lausunnot ovat usein sellaisia, ettei kuntalaisilta ole mahdollista kerätä mielipiteitä tai tietoa eikä yksittäisissä pienemmissä asioissa se ole myöskään välttämättä tarpeellista.

6.2 POHDINTA

Kuten tutkimuksessa on aiemminkin todettu, on Arjen pelastajat ollut tutkittavana kohteena nuori, jonka vuoksi haastateltavilla oli haastatteluissa ajoittain vaikeuksia vastata kysymyksiin, jotka käsitelivät projektissa syntyneiden tulosten hyödyntämistä päätöksentekoprosessissa. Alun perin juuri projektissa kuntalaisilta kerättyjen tietojen hyödyntäminen päätöksentekoprosessissa oli mielenkiintoinen tutkittava ilmiö, jota haastattelurungolla myös lähdettiin selvittämään.

Hyvin pian kävi kuitenkin ilmi, että tietojen hyödyntämisen tutkiminen oli ulotettava asiakaslähtöisen palvelukehittämissankkeen lisäksi myös muihin, jo aiemmin tehtiin projekteihin ja muuhun kuntien keräämään kuntalaisdataan. Kysymysten laajentaminen muihin, jo aikaisemminkin tehtiin projekteihin tai hankkeisiin, sillä haastateltavilla oli vaikeuksia vastata pelkästään Arjen pelastajat -konseptia koskeviin kysymyksiin. Kysymysten laajentaminen mahdollisti kokonaisvaltaisemman käsityksen muodostumisen tutkittavan alueen toimintatavoista kuntalaisten osallistamisessa, tiedonkäsittelyssä ja sen huomioimisessa. Tieto tutkittavana ilmiönä on erittäin haasteellinen, johtuen sen moninaisesta ja vaikeahkosta määrittelystä. Esimerkiksi hiljaisen tiedon tutkiminen voi olla liki mahdotonta, sillä hiljainen tieto on tietoa, jota henkilö ei edes tiedä tietävänsä tai sitä tietoa ei voida muuntaa kirjalliseen tai numeraaliseen muotoon. Tällaisessa tilanteessa myöskään haastatteluin sitä ei välttämättä voida saada selville.

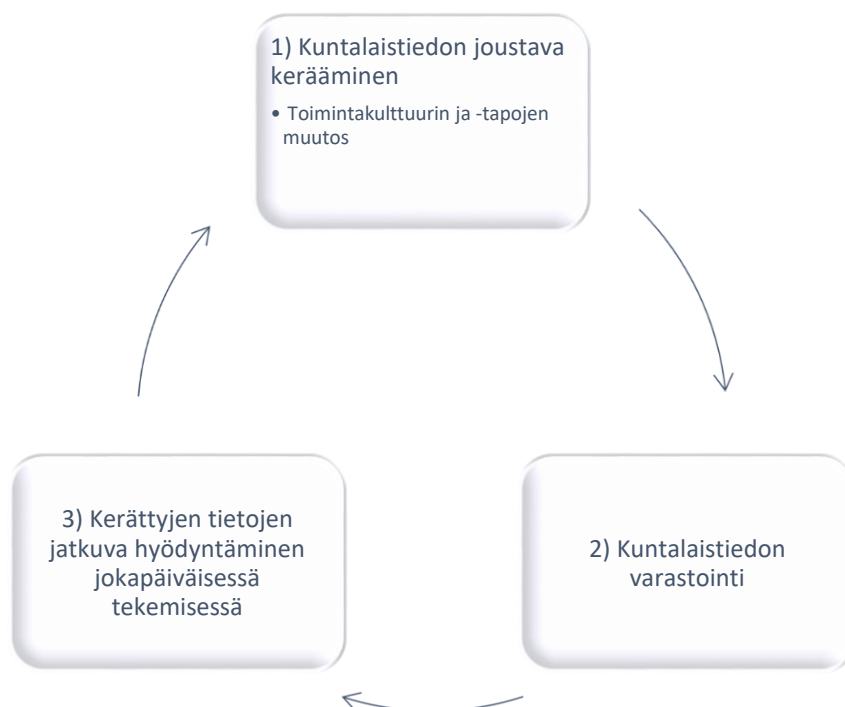
Asiakaslähtöisyyden ja osallisuuden keinot ovat jatkuvassa muutoksessa, joista myös tämä tutkittava tapaus toimii oivana esimerkkinä. Palvelumuotoilun asiakaslähtöiset keinot on tuotu myös julkiselle sektorille ja kuntalaisilta kerätään tietoja yhä enenevässä määrin. Tutkimuksessa on käytetty termiä ”tulkki” kuvaamaan viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä suhteessa järjestelmään ja kuntalaisiin. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat joutuvat päätöksissään pohtimaan mitä kuntalaiset haluavat kustakin asiasta päätettävän. Päätäjät asettavat kuntalaisilta saadun, tulkitun tiedon oman kokemuksellisen tiedon kanssa vaakaan ja pohtivat, mikä päätös on heidän mielestään paras. Tulkkaminen on mahdotonta, mikäli kuntalaisilta kerättyä tietoa ei ole riittävästi tai sitä on liikaa, tieto on laadultaan huonoa tai tieto on liian kompleksisessa tai yksinkertaisessa muodossa.

Jotta kuntalaisilta kerättyä tietoa voidaan käyttää ja tietoa voidaan tulkata mahdollisimman hyvin, näen yhtenä ratkaisuna kolmiosaisen kehittämisprosessin, joka edesauttaa prosessien kehittymisen kautta saamaan tutkimuksessa esille nousseen toimintakulttuurin muutoksen. Ensimmäiseksi kunnan täytyy muuttaa toimintatapojaan jokapäiväisessä tekemisessä, jotta kuntalaiset olisivat jatkuvassa vuorovaikutuksessa kunnan kehittämistoiminnassa sisältäen uudenlaisten palvelukonseptien kehittämisessä, mutta myös jo olemassa olevien palvelujen parantamisessa tai olipa kyse sitten esimerkiksi kaavoittamisesta. Nykyiset välineet eivät välttämättä mahdollista kuntalaisilta kerätyn tiedon jatkuvaa keräämistä, mutta tiedostamalla puutteet välineissä, voidaan niitä kehittää helpommin. Tärkeää olisikin hyvien käytäntöjen jakaminen esimerkiksi Kuntaliiton kautta, jolloin myös muut kunnat voivat ottaa oppia vertaisoppimisen avulla esimerkkikunnista. Jotta toimintatavan ja analyysiluvussa kuvatun asennemuutoksen juurruttaminen organisaatioihin saataisiin, vaatii se hyvää johtamista ja selkeitä strategisia linjauksia, joilla koko organisaatio sitoutuu samoihin tavoitteisiin.

Toisena vaiheena on asiakaslähtöisen tiedon parempi varastointi jatkokäyttöä varten. Tiedon varastointi vaatii pitkäjänteistä työtä, jossa varastointimenetelmiä kehitetään ja tiedon käsittelylle saadaan luotua vakiintuneet käytännöt ja esimerkiksi toimivat tietojärjestelmät. Kuntalaistiedon varastoinnissa on olennaista tiedon helppo saatavuus, etsiminen ja jatkojalostaminen. Tallennetaanko kaikki kerätty tieto vai tallennetaanko se analysoidussa muodossa? Kuka analysoinnin tekee? Mitä tietoa analysoija pitää tärkeänä?

Kolmantena vaiheena on kerättyjen tietojen hyödyntäminen jatkuvassa toiminnassa. Tällä tarkoitetaan kaikkea päätöksentekoa, missä kuntalaisilta kerättyä tietoa voidaan käyttää, sisältäen kokousasiat ja viranhaltijapäätökset. Organisatoriset kulttuurimuutokset ovat erittäin pitkäjänteisiä prosesseja, mutta organisaation johdon, esimiesten ja henkilöstön sitoutuminen ovat avaintekijät onnistuneeseen organisaatiomuutokseen. Kuviossa 5 esitellään tämä kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyyden prosessimalli. Kuntalaistieto -sanalla tarkoitetaan kaikkia tietoa tuottavia kuntalain (410/2015) kunnan jäseniä, jotka ovat luonnollisia henkilöitä eli käytännössä kunnan asukkaita tai henkilöitä, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.

Kuvio 5. Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyyden prosessimalli.



6.3 MERKITYS TIEDEYHTEISÖLLE JA SUHDE AIKAISEMPIIN TUTKIMUKSIIN

Tämän tutkimuksen keskeinen teorian merkitys näyttäytyy asiakaslähtöisyyden ja tietojohdamisen välisessä kombinaatiossa. Molempia teorioita on tutkittu paljon aiemminkin, mutta yhdessä nämä teorat muodostavat myös tuleville tutkimuksille viitekehyksen, joka luo kiinteän yhteyden kuntalaisten uudenaikaisille osallistumismahdollisuuksille. Samat tekijät tuovat myös käytännön merkitystä tälle tutkimukselle. Vastaavia tutkimuksia tietojohdamisesta ja asiakaslähtöisyydestä on tehty Suomessa vain muutamia ja tämä tutkimus tuokin uudenlaisia näkökulmia niin olemassa oleviin kuin tuleviinkin tutkimuksiin toisaalta myös vahvistaen joitakin teoreettisia malleja, kuten Bäcklundin (2007) päätelmiä demokraattisen toimeliaisuuden ja kuntalaisten osallisuuden muutoksista.

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut, että asiakaslähtöisyys ja kuntalaisten tuottama tieto tulisi käsitellä tietojohdamisen välinein ja ottaa aktiivisesti huomioon kunnan päätöksentekoprosesseissa. Tätä tutkimusta tehdessä ja teoreettiseen viitekehykseen tutustuttaessa tutkimuskirjallisuudesta on löytynyt niin samoista kuin eri lähtökohdistakin tarkastelevia teoksia, osassa teoksista nämä kaksi teoriaa kulkevat myös erikseen, ilman yhteyttä toisiinsa.

Keskeiset tulokset tarjoavat tietoa tapausesimerkistä Kainuun alueen kunnista, mutta toisaalta myös vertailupohjaa ja tulosten hyödyntämiseen liittyvää tietoa muihin kuntalaisten osallisuutta kehittäviin hankkeisiin.

6.4 JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSIA

Pro gradu -tutkielma on laajuudeltaan suhteellisen rajallinen, eikä aiheen tarkastelu kaikista tarkoituksenmukaisista näkökulmista ole ollut mahdollista. Aihepiirin rajausta oli haastavaa, mutta sisältöön saatiin lopulta hyviä toisiaan täydentäviä asiakokonaisuuksia. Tässä tutkimuksessa haastateltavat rajattiin päätöksiä valmisteleviin ja tekeviin kainuulaisiin luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin. Kuntalaiset rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Keskeisin jatkotutkimusehdotukseni liittyykin kuntalaisten tutkimiseen sekä tämän projektin, että yleisesti asiakaslähtöisyyden ja niistä kerättyjen tietojen hyödyntämiseen. Miten kuntalaiset kokevat, että heidän mielipiteensä huomioidaan? Erittäin mielenkiintoista olisi saada tutkimustuloksia myös siitä, millä tavalla kuntalaiset kokevat demokratian ja kokevatko he, että demokratia on muuttumassa jollain tavoin enemmän suoran demokratian suuntaan, jossa klassiset edustuksellisen demokratian muodot tulevat olemaan osa tulevaisuutta yhdessä suoran asiakas- ja käyttäjäosallisuuden rinnalla.

Toinen jatkotutkimusehdotus liittyy Arjen pelastajat -konseptin etenemisen seurantaan. Kun Arjen pelastajat käynnistyvät erilaisin toteutusmuodoin Kainuun kunnissa, olisi tärkeää saada tietoa siitä,

miten Arjen pelastajat -konsepti on pystynyt vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi olennaista olisi tarkastella myös tämänkin tutkimuksen tutkimus- ja haastattelukysymyksiä. Olisi edelleen tärkeää tietää, onko kuntalaisilta kerättyä tietoa hyödynnetty myös muussa toiminnassa, vai onko tyydytty siihen, että projektista on ollut hyötyä kohderyhmille, ikäihmisille ja nuorille.

6.5 POHDINNAN YHTEENVETO

Yhteiskunnallisessa tietojohdamisessa täytyy kehittää julkisten ja erikoisryhmien välistä vuorovaikutusta yhteistyöprosesseissa. Menestyksekkäässä yhteiskunnan kehittämisessä kansalaisista täytyy kehittyä tehokkaita tiedon tuottajia, ja vain siten julkisista instituutioista voi tulla kilpailukykyisiä. (Wiig 2002, 225–228.) Tähän Wiigin väittämään tiivistyy tämän pro gradu -tutkielman keskeinen punainen lanka. Kansalaiset ovat mukautumassa tehokkaiksi tiedon tuottajiksi, jotka on tunnistettava tärkeäksi osaksi kunnallishallinnon kehittämistä. Toisaalta voidaan pohtia sitä, riittävätkö pelkästään klassiset demokratian keinot kuntalaisten osallistamiseksi, vai tarvitaanko suoran osallistumisen muotoja, jotta kuntalaiset tiedon tuottajina olisivat mahdollisimman tehokkaita toimijoita. Wiigin edellä esitelty väittämä voidaan nähdä keinona, miten kuntalaisten tuottama tieto saadaan käytettyä hyödyksi kunnallishallinnon kehittämisessä parhaalla mahdollisella tavalla.

Verkostomaisissa kunnissa kunnan asukkaat toimivat yhtenä verkoston osana. Heillä on laajalti tietoa siitä, minkälaiset palvelut ovat toimivia asiakkaiden tai käyttäjien kannalta, mitä kehitettävää palveluissa on, onko kenties jotain uutta palvelua, mitä kuntalaiset haluaisivat. Lista lienee loputtoman pitkä siitä hiljaisesta tiedosta, mitä kuntalaiset kantavat mukanaan. Ongelmaksi muodostuukin se, miten poliittis-hallinnollinen koneisto saisi tiedon myös päätöksenteon tueksi. Millä tavalla hiljainen tieto saataisiin muutettua eksplisiittiseksi tiedoksi? SECI-malli on hyvä pohja, mutta se keskittyy kuitenkin pääasiassa saamaan tietoa henkilöstöltään, organisaation sisältä. Voitaisiinko samaa mallia käyttää myös kuntalaisten hiljaisen tiedon muuttamiseksi näkyväksi? Mitkä ovat ne ongelmat, joita sillä matkalla voidaan kohdata?

Useimmiten keskeisemmäksi ongelmaksi muodostuu ymmärtääkö kuntalainen sen, mitä viranhaltija tai luottamushenkilö hänelle kertoo. Entä ymmärtääkö viranhaltija tai luottamushenkilö sen, mitä kuntalainen hänelle kertoo? Ongelmana voi olla terminologian erilaisuus, kenties kuntalaisen ymmärtämättömyys kunnan toimintakentästä. Voikin olla kyse siitä, ettei informaatio kulje enää oikealla tavalla eteenpäin päätöksentekotilanteeseen. Ikään kuin lasten rikkiäinen puhelin -leikkissä, jossa lapset asettuvat riviin ja ensimmäinen kertoo satunnaisen viestin toiselle, toinen kolmannelle jatkuessa aina viimeiseen osallistujaan asti. Yleensä viesti on muuttunut matkalla huomattavasti, ja naurunremakka on valmis. Entäpä kun kyse on kunnallishallinnosta ja kuntalaisen äänen kuulemisesta? Naurunremakkaa tuskin syntyy siitä, ettei sosiaali- ja terveystalvaeluja tai muita kunnan palveluja tai toimintoja paranneta asiakkailta saadun tiedon mukaiseksi ”informaatiohäiriön” takia.

Tässä tutkimuksessa on käsitelty kuntalaisten tuottaman tiedon hyödyntämistä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Loppuyhteenvetona voidaan todeta, että tämän tutkimuksen ja tapausesimerkin sekä teoreettisen viitekehyksen perusteella kunnallishallinto on huomioimassa entistä enemmän kuntalaiset osaksi strategista kehittämistoimintaansa. Onkin mielenkiintoista nähdä, miten demokratia muotoutuu. Onko suoran demokratian muodot nousemassa edustuksellisen demokratian rinnalle, kuten eräs tämän tutkimuksen haastateltavista pohti haastattelutilanteessa. Tulevaisuudessa voidaan nähdä erilaisia variaatioita ja hybridimalleja, jossa sekä suoran että edustuksellisen demokratian muotoja on havaittavissa, kuitenkin sulautuneempina toisiinsa kuin nykyisin. Miten kunnat tulevat kehittämään tiedonhallinnan välineitä ja tuleeko julkinen hallinto ottamaan kuntalaiset mukaan yhä useammin kehittämistoiminnassaan?

Erityisiä haasteita kuntalaisten osallistamiselle luovat vuoden 2019 sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus, joiden yhtenä tavoitteena on yhdistää sosiaali- ja terveystalvaelut kaikilla tasoilla asiakaslähtöisiksi (Sote- ja maakuntauudistuksen -internetsivut). Uusien ja jo olemassa olevien erilaisten palvelumallien kehittäminen ovat uudenlaisen haasteen edessä sote- ja maakuntauudistuksessa. Monessa kunnassa on totuttu tietynlaiseen toimintakulttuuriin, joten näiden erilaisten tapojen sulauttaminen uudistuksen yhteydessä luo haasteen, mutta myös suuren määrän mahdollisuuden löytää uusia portteja tuoreille ajatuksille ja tavoille toimia.

Suurimmalla osalla Suomen kunnista on jo varsin paljon hyviä työkaluja kunnan asukkaiden osallistamiseksi. Hyvistä peruslähtökohdista huolimatta kunnat eivät kuitenkaan pysty kuuntelemaan kuntalaisiaan, mikäli tahtotila ei ole molemmin puolinen, eivätkä kuntalaiset ole valmiita avaamaan sanaisia arkkujaan ja kertomaan rehellisiä mielipiteitään.

Kuntalaisen roolin muutos on kaikkien etu, ja siihen tarvitaan meitä jokaista. Viimeistään nyt on aika aktivoitua ja kiinnostua oman kunnan asioista!

LÄHTEET

Alasuutari, P. (1999) Laadullinen tutkimus. Vastapaino Oy. Tampere.

Alasuutari, P. (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino Oy. Tampere.

Anttiroiko, A.-V. (2003) Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, P. (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen - tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003:5. Helsinki.

Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. (2007) Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, s. 164–181. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Benington, J. & Hartley, J. (2001) Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK. International Research Symposium on Public Sector Management. (Barcelona).

Bäcklund, P. (2007) Tietämisen politiikka – Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Yliopistopaino. Helsinki.

Choo, C. W., (1996) The knowing organization. How organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions. International Journal of Information Management, Vol. 16, No. 5, s. 329–340.

Choo, C. W., (2006) The knowing organization. How organizations use information to construct meaning, create knowledge, and make decisions. 2nd ed. Oxford University Press. New York.

Creswell, J.W. (1994) Research Design. Qualitative & quantitative approaches. Sage Publications. Thousand Oaks.

Denzin, N.K. (1978) The Research Act. A Theoretical Introduction to sociological methods. Second Edition. McGraw-Hill. New York.

Eriksson, P. & Koistinen, K. (2005) Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 4:2005. Savion Kirjapaino Oy. Kerava.

Eskola, J. (2015) Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat – Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Valli, R. & Aaltola, J. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2 – Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin, s. 185–206. Bookwell oy. Juva.

Eskola, J. & Suoranta, J. (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino Oy. Tampere.

Euroopan Unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI>. Viitattu 8.6.2016.

Glesne, C. & Peshkin, A. (1992) *Becoming qualitative researchers: An introduction*. Longman. White Plains, N.Y.

Granlund, M. (1981) *Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yhdyskuntasuunnitteluun kunnan ja kunnanosan tasolla. Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja B37*. Espoo.

Grant, R. M. (1996) *Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm*. *Strategic Management Journal*, Vol. 17, s. 109–122. Viitattu 17.2.2016. Saatavilla <http://www.jstor.org/stable/2486994>.

Grönfors, M. (2008) *Laadullisen tutkimuksen kenttätutkimusmenetelmät*. Toimittanut Vilkkä, H. Viitattu 31.8.2016. http://vilkka.fi/books/Laadullisen_tutkimuksen.pdf.

Hammersley, M. (1992) *What's Wrong with Ethnography?: Methodological Explorations*. Routledge. London.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007) *Julkinen toiminta – Julkinen politiikka*. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Hartley, J. (2005) *Innovation in governance and public services: Past and present*. *Public Money and Management* 25 vol. 1, s. 27–34.

Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. (2009) *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa Karppi I. & Sinervo L-M. (toim.) *Governance - Uuden hallintatavan jäsentyminen*, s. 191–211. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.

Haveri, A., Airaksinen, J. & Jäntti, A. (2015) *Tulevaisuuden kunta - miten kunnallishallintoa tulisi kehittää?* Viitattu 14.1.2016. Artikkelin http://www.pilkahdus.fi/sites/default/files/tulevaisuuden_kunta.pdf.

Hennala, L. (2011) *Kuulla vai kuunnella – Käyttäjää osallistavan palveluinnovoinnin lähestymistavan toteuttamisen haasteita julkisella sektorilla*. Lappeenranta teknillinen yliopisto. Lahti School of Innovation. *Acta Universitatis Lappeenrantaensis* 453. Väitöskirja.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008) *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki

Häikiö, K. (2005) *Osallistumisen rajat*. Juvenes Print-Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Häkli, J. (1994) *Maakunta, tieto ja valta: Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin ja sen historiallisten edellytysten muotoutumisesta Suomessa*. Tampereen yliopisto. Tampere. Väitöskirja.

Innokylän Arjen pelastajat -internetsivu. Viitattu 23.8.2016. <https://www.innokyla.fi/web/vers-tas1565856/etusivu/-/verstas/perustiedot>.

Innovative Social Investment -projektin internetsivut. Viitattu 2.8.2016. <http://innosi.eu/about-innosi/>.

Jurmu, L. (2008) Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kytkeytyminen edustukselliseen järjestelmään Oulussa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitos.

Jyrämä, A. & Mattelmäki, T. (toim.) (2015) Palvelumuotoilu saapuu verkostojen kaupunkiin: verkosto- ja muotoilunäkökulmia kaupungin palvelujen kehittämiseen. Aalto-yliopisto. Helsinki.

Jäppinen, T. (2011) Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kuntatalon paino. Helsinki.

Jäppinen, T. (2015a): Citizen participation as a systematic development tool in renewing social and healthcare services - a Case Study in the Public Service Context. Laurea University of Applied Sciences. Degree Programme in Service Innovation and Design.

Jäppinen, T. (2015b): Sosiaaliset investoinnit - uusia ratkaisuja hyvinvointivaltioiden haasteisiin. Kirjoitus Suomen Kuntaliiton blogissa 1.6.2015. Viitattu 2.8.2016. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/Sivut/2015-06-01-sosiaaliset-investoinnit.aspx>.

Jäppinen, T. (2016): Arjen Pelastajat - yhdessä kehitetty alueellinen monituottajamalli. Teoksessa Vilkkä, V-M. & Miettinen, S. (toim.): Yhdessä enemmän! Palvelumuotoilulla alueosaamiseen ja osaamiskumppanuuteen. (julkaisematon)

Jäppinen, T. & Nieminen, V. (2014) Kuntalaiset keskiöön: Työkalupakki kuntalaisten osallistumiseksi palveluiden kehittämiseen ja päätöksentekoon. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Jäppinen, T. & Nieminen, V. (2015a) Asiakaslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen: Vaikuttavat lähipalvelut -projekti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Jäppinen, T. & Nieminen V. (2015b) Asiakaslähtöisyys päätöksenteossa: Yhdessä kehitetty alueellinen lähipalvelumalli - muutos kunnallisessa päätöksenteko- ja palvelurakenteessa sekä toimintakulttuurissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kaljunen, L. (2011) Johtamisopit kuntaorganisaatiossa – diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980-luvulta 2000-luvulle. Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Kauppätieteellinen tiedekunta. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 422.

Kansallinen innovaatiostrategia (2008) Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle. Saatavilla: <http://docplayer.fi/4474174-Valtioneuvoston-innovaatiopoliittinen-selonteko-eduskunnalle.html>. Viitattu 3.8.2016.

Keisanen, S. (2011) Kunnallisten asiakaslähtöisten palveluiden kehittäminen - Nepsy-hankkeesta kohti uusia palveluita. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.

Kettunen, P. (2003) Osallistua vai vaikuttaa? Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Kuntalaki 365/1995. Helsinki. Sisäasiainministeriö. 01.07.1995.

Kuntalaki 410/2015. Helsinki. Valtiovarainministeriö. 01.05.2015.

Kuntaliiton Arjenpelastajat -infosivu. Viitattu 9.2.2016. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/la-hipalvelut/pilotit/arjenpelastajat/Sivut/default.aspx>.

Laihonen, H. (2010) Miten sosiaali- ja terveysalalle rakennetaan tiedonkulun menestystarinoita? Premissi 5, s. 12–14. Viitattu 17.2.2016. Luettavissa: <https://tietovirta.wordpress.com/2010/11/08/miten-sosiaali-ja-terveysalalle-rakennetaan-tiedonkulun-menestystarinoita/>.

Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Mylärniemi, J., Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. (2013) Tietojohtaminen. Tampereen teknillinen yliopisto. Tiedonhallinnan ja logistiikan laitos.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007): Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Liski, A. (2013) Asiakaslähtöisyyden ja kuntalaisnäkökulman edistäminen – luottamuksen ja vuorovaikutuksen merkitys. Teoksessa Lumijärvi, I., Harisalo, R., Stenvall, J., Rannisto, P-H., Liski, A., Hatakka, A. & Tyvitalo, J. (toim.) Kohti tuloksellista kehittämistoimintaa. Acta nro 248. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Metsämuuronen, J. (toim.) (2006) Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Niiranen, V. (2011) Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Nonaka, I. & Takeuchi, H (1995) The knowledge-creating company - How Japanese companies create the Dynamics Innovation. Oxford University Press. Oxford

Nuorten Ystävien Klubitalo Tönärin internet-sivut. Viitattu 2.6.2016 ja 23.8.2016. <http://www.nuortenystavienklubitalo.fi/index.php?8179>.

OECD Public Governance Reviews 2010. Finland. Working together to sustain success. Assessment and Recommendations. Viitattu 3.8.2016. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN042992.pdf>.

Oulasvirta, L. (2007) Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta.

Parhaat palvelukäytännöt –hanke (2007) Valtiovarainministeriö.

Pikkala, S. (2006) Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema 2 Kunta-demokratia toimintatavat. Kuntaliitto. Helsinki

Polanyi, M. (1967) The tacit dimension. Routledge and Kegan Paul. London.

Quirk, B. (2006) Innovation in Local Democracy: The London Borough of Lewisham. Local Government Studies. Vol. 32. No 3., s. 357–372.

Qureshi, H. (1992) Integrating methods in applied research in social policy: a case study of carers'. Teoksessa Brannen, J. (toim.) Mixing methods: qualitative and quantitative research, s. 101–126. Avebury. Aldershot.

Rannisto, P-H. (2014) Asiakkuus ja asiakaslähtöisyys julkisissa palveluissa. Teoksessa: Rintamäki, T. & Tienhaara, P. (toim.) *Palveluajattelun murros – näkymiä uudistuvaan palveluun*, s. 35–40. Tampere University Press. Tampere.

Rantanen, H. (2003) Onnistuiko Nettimaunula? Teoksessa Bäcklund, P. (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen - tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003:5. Helsinki.

Rekonen, R. (2007) Sopimuksilla johtaminen kunnissa. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

Roivainen, I. (2002) ”Täällä Kaino, kuuleeko kunta?” Päättäjän kuntalaisten virkamiesten välimaastossa. Sosiaalipolitiikan aikakauskirja Janus 3/2002.

Ryynänen, A., Uoti, A. (2009) Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance - Uuden Hallintatavan jäsentyminen, s. 212–236. Juvenes Print - Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Saarenpää, A. (2010) Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa Pohjola, A. & Laitinen, M. (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus. Helsinki.

Shah, A. (2007) Participatory Budgeting. World Bank Publications. Herndon. Viitattu 27.2.2016. Haettu <http://www.ebrary.com/helios.uta.fi>.

Sote- ja maakuntauudistuksen -internetsivut. Viitattu 31.8.2016. <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>.

Stake, R. E. (1995) The art of case study research. Sage Publications. Thousand Oaks.

Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal 50 (155), s. 17–28.

Suomen Kuntaliiton Arjenpelastajat -internetsivu. Viitattu 6.6.2016. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/lahipalvelut/pilotit/arjenpelastajat/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliiton Kunnan päätöksenteko internetsivu. Viitattu 22.6.2016. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto (2015) Kuntalainen keskiössä – kuntademokratian kehittämisen suuntaviivat. Viitattu 11.2.2016. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/Documents/demokratia210x210.pdf>.

Taylor, C. (1976) Tulkinta ja ihmistieteet. Teoksessa Tuomela, R. & Patoluoto, I. (toim.), Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet, osa I, s. 214–275. Gaudeamus. Helsinki.

Terävä, K. (2011) Asiakas, idea ja organisaatio – tapaustutkimus Lempäälän terveyskeskus. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Hallintotiede.

Toikko, T. (2009) Asiakkaiden osallistuminen palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja kehittämiseen. Viitattu 2.8.2016. Verkkojulkaisu Seinäjoen ammattikorkeakoulun internetsivuilla. <http://www.seamk.fi/loader.aspx?id=4577f98a-13ce-4ec2-9389-c0cb16b2d774>.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Livonia Print. Latvia.

Uusiutuva Kainuu 2025 - maakuntaohjelma. Viitattu 3.8.2016. Saatavilla: <http://sote.kainuu.fi/showattachment.asp?ID=602&DocID=1075>.

Valtioneuvoston kanslia (2015) Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Viitattu 3.2.2016. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82.

Vartola, J. (2015) Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi I. (toim.) Governance - hallinnan uusia ulottuvuuksia, s. 54–74. <http://www.uta.fi/yky/pori/opiskelukaytannotjaohjeet/Governance.pdf>. Viitattu 19.1.2016.

Vartola, J. (2004) Näkökulmia byrokratiaan. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Tampere.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010) Julkinen johtaminen. Tallinna Raamatutrükikoda. Tallinna.

Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2015) Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ka tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, P, Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (toim.) Tiedolla johtaminen - teoriaa ja käytäntöjä, s. 9–26. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Virtanen, P., Suoheimo, M., Lamminmäki, S, Ahonen, P. & Suokas, M. (2011) Matkaopas sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen. Tekesin katsaus 281/2011. Tekes. Helsinki.

Wiig K.M. (2002) Knowledge management in public administration. Journal of Knowledge Management, Vol. 6. No. 3. s. 224–239.

Zack, M.H. (1999) Managing Codified Knowledge. Sloan Management Review, Vol. 40 No. 4. s. 45–58.

LIITTEET

Kuvio 1. Tutkimuksen rakenne.

Kuvio 2. Tutkielman teoreettisen viitekehyksen runko

Kuvio 3. Demokratian eri muodot.

Kuvio 4. Empiirisen aineiston yhteenveto

Kuvio 5. SECI-mallin soveltaminen Arjen pelastajissa.

Kuvio 6. Liiketoimintatiedon hallinnan prosessimalli Kainuun palveluluotain -prosessissa ja Arjen pelastajat -konseptissa.

Kuvio 7. Kuntalaisilta kerätyn tiedon hyödynnettävyyden prosessimalli.

Kuva 1. Päätöksenteon, kehittämisen ja ennakkoinnin vaiheet (Jäppinen & Nieminen, 2014)

Kuva 2. Liiketoimintatiedon prosessimalli ja keskeiset tehtävät (Laihonen ym. 2013, 46)

Kuva 3. Kainuun projektin prosessikaavio (Arjen pelastajat työpaja 29.1.2016 diaesitys, saatu Tuula Jäppiseltä 19.2.2016)

Kuva 4. Esimerkki asiakasprofiilista (Kunnat.net -internetsivusto: Asiakslähtöinen lähipalveluiden kehittäminen Kainuussa)

Kuva 5. Lähtökohta hankkeelle. Kuvassa havainnollistetaan sitä, missä ja miten nuoret ja ikäihmiset kohtaavat. (Kuntaliiton Arjen pelastajat -internetsivu.)

Taulukko 1. Kuntalaisen rooli, osallistumisen peruste ja saadun tiedon tulkinta (Bäcklund 2007, 116; Benington & Hartley, 2001; Hartley 2005, 28–29).

Taulukko 2. Kuntalaisen muuttunut rooli eri hallintomallien aikana (Bäcklund 2007, 116; Benington & Hartley, 2001; Hartley 2005, 28–29).

Liite 1. Haastattelurunko

LIITE 1.

HAASTATTELURUNKO

- Nimenne, organisaationne, tehtävänne?
- Missä vaiheessa te olette tulleet mukaan tähän asiakaslähtöiseen palvelukehittämisen -projektiin esim. osallistumalla ensimmäiseen työpajaan?
- Onko Arjen pelastajat tuttu konsepti? Mitä tiedätte Arjen pelastajat -hankkeesta?
- Kuinka tietoinen koette olevanne kerätyistä tuloksista asiakaslähtöisessä palvelukehittämisen -projektissa?
- Millä tavalla Arjen pelastajat tai Kainuun palveluluotain -hanke on näkynyt päätöksentekoprosesseissa?
- Uskotteko, että kuntalaisilta kerätty tieto poikkeaa suhteessa kunnan tai kuntayhtymän tuottamaan tietoon?
 - Antaako kuntalaisilta saatu tieto mielestänne lisäarvoa päätöksentekoon?
- Onko asiakaslähtöisiin projekteihin osallistuminen mielestänne imagokysymys edustamallanne kunnalle/organisaatiolle?
- Kuinka hyvin koette projektien tulosten vastaavan kuntalaisten yleistä tahtotilaa?
- Kuinka hyvin koette saavanne tietoa palvelujen käyttäjiltä päätöksenteon tueksi?
 - Millä tavalla erilaiset osallisuutta tukevat projektit toimivat tässä apuna kuten tämä?
 - Onko organisaatiollanne resursseja ottaa valmisteluvaiheessa huomioon kuntalaisilta kerättyä tietoa?
- Millä tavalla kerätyt tiedot vastaavat teidän tarpeita päätöksentekijänä päätöksiä tehtäessä?
- Millä tavalla toimintaa voisi mielestänne kehittää?
- Tuliko mieleenne vielä jotain muuta, mitä haluaisitte kertoa?